

## ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

<b>TYTUŁ INICJATYWY</b>	Pakiet zbiorczy dotyczący opodatkowania
<b>WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG</b>	DG TAXUD, Dział D1, Inicjatywy dotyczące Opodatkowania Przedsiębiorstw
<b>PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY</b>	Wniosek ustawodawczy
<b>ORIENTACYJNY HARMONOGRAM</b>	II kw. 2026 r.
<b>INFORMACJE DODATKOWE</b>	-
<p><i>Dokument przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.</i></p>	

### A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

#### Kontekst polityczny

Jednym z celów określonych w [wytycznych politycznych Komisji Europejskiej](#) jest ułatwienie i przyspieszenie prowadzenia działalności gospodarczej w Europie poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych i uproszczenie wdrażania przepisów. Komisja wyznaczyła cel polegający na zmniejszeniu obciążenia administracyjnego o co najmniej 25 % dla wszystkich przedsiębiorstw – i o co najmniej 35 % dla MŚP – przed końcem kadencji, bez podważania celów politycznych przedmiotowych inicjatyw.

W dziedzinie opodatkowania bezpośredniego 11 marca 2025 r. [Rada zatwierdziła konkluzje w sprawie programu uporządkowania i uproszczenia przepisów podatkowych, który ma przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności UE.](#)

W tym kontekście, jak określono w [programie prac Komisji na 2026 r.](#), przed końcem drugiego kwartału 2026 r. Komisja zamierza przedstawić pakiet zbiorczy dotyczący opodatkowania w celu usprawnienia, wzmocnienia i doprecyzowania dyrektyw dotyczących podatku od osób prawnych ([dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych](#) (dyrektywa Rady 2003/49/WE), [dyrektywy w sprawie opodatkowania w przypadku łączenia spółek](#) (dyrektywa Rady 2009/133/WE), [dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych](#) (dyrektywa Rady 2011/96/UE)), [dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania](#) (dyrektywa Rady (UE) 2016/1164) i [dyrektywy w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących opodatkowania](#) (dyrektywa Rady 2017/1852).

Dyrektywy dotyczące podatku od osób prawnych mają na celu wyeliminowanie podwójnego opodatkowania transgranicznych dywidend, odsetek i należności licencyjnych oraz zapewnienie neutralności podatkowej w przypadku transgranicznych reorganizacji przedsiębiorstw. Celem dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania jest zapobieganie agresywnemu planowaniu podatkowemu w UE, natomiast dyrektywa w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących opodatkowania ma na celu zapewnienie skutecznego rozstrzygnięcia transgranicznych sporów podatkowych. Ogólne cele tych kluczowych dyrektyw pozostają aktualne, chociaż środki i szczegółowe przepisy, za pomocą których cele te mają zostać osiągnięte, mogą wymagać zmian w celu dostosowania się do zmieniającego się środowiska podatkowego, a także do tendencji gospodarczych i rynkowych.

#### Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Przyjęcie dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych, dyrektywy w sprawie opodatkowania w przypadku łączenia spółek, dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych oraz dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania było znaczącym osiągnięciem UE. Od czasu ich przyjęcia sytuacja prawna i gospodarcza znacząco się jednak zmieniła, zarówno w UE, jak i na poziomie międzynarodowym.

Informacje zwrotne zebrane w ramach zaproszenia do zgłaszania uwag na potrzeby oceny dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania<sup>1</sup>, wraz z ukierunkowanymi konsultacjami przeprowadzonymi przez wykonawcę zewnętrznego (badanie dotyczące dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania), wskazują na szereg problemów, które podczas licznych konsultacji wielokrotnie i spójnie zgłaszano. Niektóre przepisy dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania mogą wymagać przeglądu, w szczególności w związku z wdrożeniem globalnego podatku minimalnego dyrektywą w sprawie filaru 2, a także z uwagi na znaczące zmiany szerzej rozumianego krajobrazu gospodarczego, który obecnie charakteryzuje się rosnącymi stopami procentowymi i wysoką inflacją. Na przykład **przepisy dotyczące kontrolowanych spółek zagranicznych** częściowo pokrywają się z przepisami filaru 2, co może prowadzić do przypadków podwójnego opodatkowania w sensie ekonomicznym i powodować niepotrzebne obciążenia administracyjne. Ponadto wydaje się, że **zasada ograniczenia możliwości odliczenia odsetek** nie uwzględnia w odpowiedni sposób zmienności zysków, która może wynikać z cyklu życia jednostki lub szerzej rozumianych warunków gospodarczych, ani w odpowiedni sposób nie odzwierciedla cech charakterystycznych danego sektora. W związku z tym możliwość odliczenia przez jednostkę wydatków z tytułu odsetek może być ograniczona w stopniu wykraczającym poza zamierzony cel dyrektywy. Przeglądu może wymagać również **klauzula ogólna przeciwdziałania nadużyciom**, tak aby zapewnić na tyle szeroki jej zakres, by obejmował on wszystkie odpowiednie podatki bezpośrednio. Należy ponownie przeanalizować wspomniane wyżej przepisy obecnej dyrektywy i dostosować je w taki sposób, aby nadal były właściwe dla rynku i sytuacji gospodarczej. Należy uczynić to w sposób zharmonizowany w całej UE, przy jednoczesnym zachowaniu ogólnego celu i głównych założeń dyrektywy, które pozostają aktualne.

Jeżeli chodzi o dyrektywy dotyczące podatku od osób prawnych, służby Komisji przeprowadziły wiele szczegółowych ukierunkowanych konsultacji na temat wszystkich technicznych elementów tych dyrektyw. Do tej pory konsultacje objęły zarówno państwa członkowskie, jak i około 50 wielonarodowych grup przedsiębiorstw i stowarzyszeń przedsiębiorców. Te szeroko zakrojone działania polegające na poszukiwaniu dowodów umożliwiły jasną identyfikację szeroko rozpowszechnionych obaw.

Dyrektywy dotyczące podatku od osób prawnych w wielu przypadkach przewidują różne warianty wdrożenia na szczeblu krajowym. Taka elastyczność doprowadziła do **rozdrobienia krajobrazu w UE**, ponieważ państwa członkowskie przyjęły różne warianty transpozycji. Podatnicy twierdzą, że obciążenie to wynika z konieczności stosowania rozbieżnych przepisów, które często są różnie interpretowane. Sytuacja ta prowadzi do znacznych bezpośrednich kosztów administracyjnych i niepewności prawa. Odmienny **zakres przedmiotowy** dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych oraz dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych przyczynił się również do rozdrobienia krajobrazu, co wpłynęło na strukturę przedsiębiorstw. Ponadto zakres dyrektywy w sprawie opodatkowania w przypadku łączenia spółek nie jest już dostosowany do zakresu dyrektywy w sprawie łączenia przedsiębiorstw, co prowadzi do niepożądanych rozbieżności i osłabia konkurencyjność jednolitego rynku UE. Takie ramy prawne nie stanowią zachęty do prowadzenia transgranicznej działalności gospodarczej i podważają skuteczność dyrektyw dotyczących podatku od osób prawnych.

Ponadto **wymogi proceduralne** dotyczące dostępu do korzyści wynikających z dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych oraz dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Według zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje, w niektórych jurysdykcjach procedury są tak uciążliwe, że mogą zniechęcać podatników do stosowania dyrektyw, co ostatecznie wpływa na sposób, w jaki przedsiębiorstwa organizują swoją działalność. Duże obciążenie administracyjne wyraźnie osłabia skuteczność ram prawnych określonych w dyrektywach.

Ponadto przepisy dyrektywy w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących opodatkowania wywołały pewne szczególne wątpliwości interpretacyjne, które utrudniają jej skuteczne stosowanie. Niejasności te doprowadziły do niespójnego wdrażania dyrektywy i wydają się zniechęcać zainteresowane strony do stosowania jej w praktyce.

## Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

### Podstawa prawna

Na podstawie art. 115 TFUE Komisja może przedstawiać wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie zbliżenia przepisów państw członkowskich w celu zapewnienia należytego funkcjonowania jednolitego rynku. Rada, jako organ decyzyjny

<sup>1</sup>Oczekuje się, że ocena dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania zostanie opublikowana przed II kwartałem 2026 r.

na mocy Traktatów, uchwała i wydaje te dyrektywy, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

## Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Dyrektywa w sprawie odsetek i należności licencyjnych, dyrektywa w sprawie opodatkowania w przypadku łączenia spółek, dyrektywa w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych oraz dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania to kluczowe inicjatywy Unii, które mają na celu zapewnienie jednolitego, spójnego i kompleksowego unijnego podejścia do zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu i unikaniu opodatkowania. Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania i dyrektywa w sprawie rozstrzygania sporów dotyczących opodatkowania były najnowszymi, jakie zostały przyjęte, i weszły one w życie w 2019 r. (w przypadku dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania dotyczy to większości jej elementów). Pozostałe trzy dyrektywy obowiązują natomiast już od lat 90. XX wieku i pierwszej dekady XXI wieku.

W tym kontekście wspólne unijne podejście do zmiany istniejącego dorobku prawnego UE nie tylko jest konieczne po to, aby przepisy umożliwiły osiągnięcie założonych celów, lecz także stanowi najważniejszy sposób rozwiązania zidentyfikowanych problemów. Wszystkie te dyrektywy mają wymiar transgraniczny. Konieczne jest zatem, aby we wszelkich dotyczących ich wnioskach legislacyjnych zachowano równowagę między rozbieżnymi interesami na rynku wewnętrznym i przyjęto całościowe podejście w celu określenia wspólnych celów i rozwiązań. Cele polityczne tych dyrektyw, jakimi są w szczególności zwalczanie agresywnych praktyk podatkowych i zapobieganie podwójnemu opodatkowaniu, pozostają aktualne i nie można ich osiągnąć w zadowalającym stopniu poprzez działania podejmowane samodzielnie przez państwa członkowskie. Takie indywidualne podejście państw członkowskich w rzeczywistości jedynie powielaloby i pogłębiało rozdrobnienie rynku wewnętrznego oraz utrwalało brak efektywności i istniejące zakłócenia, ponieważ przedsiębiorstwa musiałyby radzić sobie z mozaiką różnych środków. Mając na uwadze, że celem jest przyjęcie rozwiązań, które będą funkcjonować na całym rynku wewnętrznym i stworzą środowisko bardziej przyjazne dla praktycznego działania, które wspierałoby konkurencyjność przedsiębiorstw działających na jednolitym rynku UE, odpowiednim sposobem dążenia do osiągnięcia tego celu będą skoordynowane inicjatywy na szczeblu UE. Działania UE wniosłyby również wartość dodaną, umożliwiając państwom członkowskim wspólne usprawnienie, wzmocnienie i doprecyzowanie przepisów podatkowych, co zapewniłoby równe warunki działania we wszystkich państwach członkowskich UE i ułatwiłoby prowadzenie działalności gospodarczej na całym rynku wewnętrznym. Podejście na szczeblu UE uprościłoby procesy i zmniejszyło obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw, nie podważając tych celów polityki, które pozostają istotne i konieczne dla przedmiotowych inicjatyw.

## B. Główne cele i warianty strategiczne

OGÓLNYM celem inicjatywy jest uproszczenie istniejących unijnych ram prawnych w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego oraz wspieranie zwiększania konkurencyjności na rynku wewnętrznym bez podważania ważnych celów polityki określonych w przedmiotowych dyrektywach (tj. wyeliminowania podwójnego opodatkowania zysków, odsetek i należności licencyjnych w kontekście transgranicznym; zapewnienia neutralności podatkowej w odniesieniu do transgranicznych reorganizacji przedsiębiorstw; ochrony rynku wewnętrznego przed agresywnym planowaniem podatkowym; oraz zapewnienia skutecznego rozstrzygania transgranicznych sporów podatkowych). Będzie to obejmowało:

- zmniejszenie zbędnego obciążenia sprawozdawczego i regulacyjnego;
- wyeliminowanie przestarzałych i nakładających się na siebie przepisów podatkowych;
- uproszczenie przepisów podatkowych w celu poprawy konkurencyjności na rynku wewnętrznym;
- doprecyzowanie pojęć występujących w przepisach podatkowych;
- usprawnienie i ulepszenie stosowania przepisów i procedur podatkowych, oraz odnośnych wymogów w zakresie sprawozdawczości.

Proponowane warianty strategiczne mogą objąć zmiany legislacyjne następujących instrumentów prawnych:

1. Zasada dotycząca kontrolowanych spółek zagranicznych zawarta w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania – w celu wyeliminowania pokrywania się z filarem 2. Ponadto istnieje potrzeba skorygowania obecnego rozdrobnienia we wdrażaniu tego przepisu przez państwa członkowskie, które wynika z różnych dostępnych możliwości w tym zakresie.
2. Ograniczenie możliwości odliczania odsetek zawarte w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania – w celu rozwiązania problemu procyklicznego wpływu ograniczenia, skutków inflacji oraz uwzględnienia obaw sektorów, które zazwyczaj charakteryzują się wysoką uzasadnioną dźwignią finansową, a także potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw. Obejmuje to również kwestie związane z usprawnieniem przepisów.
3. Zakres dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych, dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych oraz dyrektywy w sprawie opodatkowania w przypadku łączenia spółek – w celu poprawy efektywności tych dyrektyw, a tym samym rynku wewnętrznego.

4. Przepisy proceduralne dotyczące uzyskania korzyści wynikających z dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych oraz dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych – w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego i kosztów przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw, a tym samym poprawy obecnego ogólnego funkcjonowania tych dyrektyw.
5. Bardzo ograniczone i ukierunkowane zmiany dyrektywy w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących opodatkowania, w szczególności przepisy dotyczące etapu dopuszczenia – w celu usunięcia niejasności, zapewnienia spójnego stosowania dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich oraz ułatwienia korzystania z niej zarówno przez podatników, jak i administracje podatkowe.

### C. Prawdopodobne skutki

Przedmiotowa inicjatywa ma na celu uproszczenie obowiązujących przepisów i poprawę otoczenia biznesowego m.in. poprzez **zmniejszenie obciążenia administracyjnego dla przedsiębiorstw**. W szczególności inicjatywa ta powinna przyczynić się do znacznego zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez podatników, umożliwiając im korzystanie ze znormalizowanych procedur, bardziej zharmonizowanych przepisów materialnych i zasad oraz zwiększonego poziomu pewności prawa. Jednocześnie inicjatywa ta wzmocni obecne ramy opodatkowania osób prawnych w sposób, który **poprawi ich obecne funkcjonowanie i może zwiększyć konkurencyjność UE**. Jeżeli chodzi o wpływ na budżet, planowane środki mają być neutralne pod względem podatkowym dla podatników i nie doprowadzą do żadnej istotnej redystrybucji dochodów podatkowych między państwami członkowskimi.

### D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

#### Ocena skutków

Komisja przeprowadzi ocenę skutków, aby wesprzeć przygotowanie tej inicjatywy i kształtować warianty strategiczne Komisji mające służyć rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów. Ocena ta będzie zawierać szczegółową analizę problemów, które należy rozwiązać, oraz celów, które należy osiągnąć. Prawdopodobne skutki wariantów strategicznych zostaną ocenione zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, włącznie z oczekiwanymi kosztami i korzyściami. W ocenie skutków Komisja rozważy szereg środków z zakresu polityki.

#### Strategia konsultacji

Ze względu na charakter inicjatywy nie planuje się konsultacji publicznych. W ciągu ostatniego roku służby Komisji przeprowadziły jednak wiele ukierunkowanych konsultacji na temat wszystkich elementów technicznych przedmiotowych dyrektyw, przeprowadzając również specjalne badanie dotyczące dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, które obejmowało szczegółową wymianę informacji z państwami członkowskimi. Konsultacje te objęły wszystkie państwa członkowskie (w kontekście dwustronnym i wielostronnym) oraz około 50 wielonarodowych grup przedsiębiorstw i stowarzyszeń przedsiębiorców. Kompleksowe wyniki tej analizy i szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami zostaną uwzględnione we wniosku dotyczącym pakietu zbiorczego i będą miały wpływ na zawarte w nim decyzje polityczne. Ponadto zainteresowane strony mogą przedstawić swoje opinie, dowody i doświadczenia dotyczące wyżej wymienionych dyrektyw za pośrednictwem niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag. Zebrane informacje zwrotne posłużą do przygotowania wniosku dotyczącego pakietu zbiorczego w sprawie opodatkowania, zapewniając jego adekwatność do zakładanych celów.

#### Powody prowadzenia konsultacji

Celem niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag jest zebranie informacji zwrotnych na temat problemu i potrzeby podjęcia działań oraz dowodów dotyczących kwestii takich jak koszty administracyjne, uciążliwe procedury, przestarzałe i nakładające się na siebie przepisy oraz brak jasności lub rozbieżności w interpretacji przepisów.

#### Grupa docelowa

Wszystkie zainteresowane strony, w tym państwa członkowskie i organy publiczne, stowarzyszenia przedsiębiorców, wielonarodowe grupy przedsiębiorstw, grupy MŚP, organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz środowiska akademickie, proszone są o przedstawienie swoich opinii.