

Briselē, 7.4.2016.
COM(2016) 148 final

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI UN EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI _**

par rīcības plānu PVN jomā

Ceļā uz vienotu ES PVN zonu — laiks pieņemt lēmumu

Satura rādītājs

1.	Ievads. Argumenti par labu vienotai ES PVN zonai	3
2.	Jaunākās un uzsāktās politikas iniciatīvas.....	4
2.1.	Ar PVN saistīto šķēršļu novēršana e-komercijas jomā vienotajā tirgū.....	5
2.2.	Ceļā uz MVU PVN pasākumu kopumu	6
3.	Steidzami pasākumi, lai risinātu neiekasētā PVN problēmu.....	6
3.1.	Sadarbības uzlabošana Eiropas Savienībā un ar trešām valstīm	6
3.2.	Ceļā uz efektīvākām nodokļu administrācijām	7
3.3.	Brīvprātīgās saistību izpildes uzlabošana.....	7
3.4.	Nodokļu iekasēšana.....	8
3.5.	Pagaidu atkāpe dalībvalstīm valsts līmeņa un strukturālās krāpšanas apkarošanā	8
4.	Vidēja termiņa pasākums neiekasētā PVN problēmas risināšanai — ceļā uz stabilu vienotu Eiropas PVN zonu.....	9
5.	Ceļā uz modernizētu likmju politiku	11
5.1.	1. iespēja — to preču un pakalpojumu saraksta paplašināšana un regulāra pārskatīšana, kam var piemērot samazinātas likmes.....	12
5.2.	2. iespēja — saraksta atcelšana	12
6.	Secinājums	13
7.	Grafiks.....	13

1. IEVADS. ARGUMENTI PAR LABU VIENOTAI ES PVN ZONAI

Šis rīcības plāns nosaka virzību uz vienotas ES PVN¹ zonas izveidi — uz PVN zonu, kas var atbalstīt dziļāku un taisnīgāku vienoto tirgu, veicināt darbavietu izveidi, izaugsmi, ieguldījumus un konkurētspēju, proti, PVN zonu, kas atbilst 21. gadsimta prasībām.

Kopējā PVN sistēma ir Eiropas vienotā tirgus galvenais elements. Novēršot šķēršļus, kas izkropļoja konkurenci un kavēja preču brīvu apriti, tā ir sekmējusi tirdzniecību vienotajā tirgū. Tas ir nozīmīgs ieņēmumu avots ES, kas pastāvīgi pieaudzis, 2014. gadā sasniedzot gandrīz EUR 1 triljonu — 7 % no ES IKP². Viens no ES pašu resursiem arī ir balstīts uz PVN. Kā visaptverošs patēriņa nodoklis tas ir viens no izaugsmei labvēlīgākajiem nodokļu veidiem.

Tomēr PVN sistēma nav spējusi pielāgoties šodienas globālās, digitālās un mobilās ekonomikas problēmām. Pašreizējā PVN sistēma, kas bija paredzēta kā pārejas sistēma, ir sadrumstalota, sarežģīta uzņēmumiem, kuri darbojas ārpus valsts robežām un kuru skaits aizvien pieaug, un paver iespēju krāpnieciskām darbībām — iekšzemes un pārrobežu darījumiem piemēro atšķirīgu režīmu, un preces vai pakalpojumus vienotajā tirgū var iegādāties bez PVN.

Tagad tai ir steidzami nepieciešama reforma.

- Sistēmu ir nepieciešams vienkāršot, lai uzņēmumiem būtu vienkāršāk to izmantot. Atbilstības izmaksas vienotā tirgus tirdzniecībā ir ievērojami augstākas nekā iekšzemes tirdzniecībā³, savukārt tās sarežģītība apgrūtina darījumdarbību, jo īpaši mazos un vidējos uzņēmumus (MVU)⁴.
- Tai jāapkaro pieaugošais krāpšanas risks. “Neiekasētais PVN” jeb starpība starp paredzētajiem un faktiski iekasētajiem ieņēmumiem tiek lēsta EUR 170 miljardu apmērā⁵, savukārt pārrobežu krāpšanas gadījumi vien ik gadu rada ieņēmumu zaudējumus EUR 50 miljardu apmērā⁶.
- Nepieciešams uzlabot sistēmas efektivitāti, jo īpaši izmantojot digitālo tehnoloģiju iespējas un samazinot ieņēmumu iekasēšanas izmaksas.
- Jānodrošina, lai sistēmas pamatā ir lielāka uzticēšanās — uzticēšanās starp uzņēmumiem un nodokļu administrācijām, kā arī starp ES nodokļu administrācijām.

Apkopojot iepriekš minēto, jāatzīst, ka PVN ir nepieciešams modernizēt un pielāgot. Sasniegt šo mērķi nebūs viegli. Pašreizējās sistēmas reformēšana ir izrādījusies sarežģīta, un prasība panākt vienprātību starp visām dalībvalstīm, lai veiktu jebkādas izmaiņas, rada nopietnas problēmas. Tomēr aizvien vairāk ir skaidrs, ka turpināt tāpat, kā līdz šim, nav risinājums.

¹ Pievienotās vērtības nodoklis.

² 17,5 % no valsts nodokļu ieņēmumiem, tostarp sociālajām iemaksām (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the ‘destination principle’ to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015. gads.

⁴ Atbilstības izmaksas uzņēmējiem ir novērtētas 2–8 % apmērā no iekasētā PVN (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011. gads).

⁵ Starpība starp paredzētajiem un valsts iestāžu faktiski iekasētajiem PVN ieņēmumiem. Neiekasētais PVN sniedz aplēses par ieņēmumu zaudējumiem, kas gūti krāpšanas, nodokļu nemaksāšanas un apiešanas, bankrotu, finanšu maksātnespējas un nepareizu aprēķinu rezultātā (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015. gads).

⁶ Ernst & Young, 2015. gads.

Vienkārši pievienojot jauna līmeņa pienākumus un pārbaudes krāpšanas apkarošanai, vēl vairāk palielināsies atbilstības izmaksas un juridiskā nenoteiktība visiem uzņēmumiem, tostarp uzticamajiem, un vēl vairāk tiks traucēta vienotā tirgus darbība. Pakāpeniska vienkāršošana, visticamāk, nederēs.

Nepieciešama tūlītēja rīcība. Ir pienācis laiks izveidot patiesu vienotu ES PVN zonu vienotajam tirgum.

Šim nolūkam Komisija tagad plāno iesniegt tiesību akta priekšlikumu par galīgās PVN sistēmas izveidi⁷. Šī galīgā sistēma balstīsies uz vienošanos starp ES likumdevējiem par to, ka PVN sistēmas pamatā jābūt principam par nodokļa uzlikšanu preču galamērķa valstī. Tas nozīmē, ka nodokļu noteikumi, saskaņā ar kuriem preču piegādātājs iekasē PVN no sava klienta, attieksies arī uz pārrobežu darījumiem. Paredzams, ka ar šīm izmaiņām vien PVN pārrobežu krāpšana tiks samazināta par EUR 40 miljardiem gadā⁸.

Tā kā būs nepieciešams laiks, lai sagatavotu un ieviestu šādas būtiskas izmaiņas PVN sistēmas darbībā, Komisija paralēli virzīs vairākas saistītas iniciatīvas, lai palīdzētu risināt problēmas, ko izraisa PVN sistēma. Dažas no šīm iniciatīvām jau tika izziņotas, un tās tiks papildinātas ar citiem pasākumiem, lai palīdzētu nekavējoties risināt jautājumu par krāpšanu.

Pašreizējās sistēmas ietvaros ir arī grūti izmantot novatoriskos darījumdarbības modeļus un tehnoloģisko progresu šodienas digitālajā vidē. Fizisku un digitālo preču un pakalpojumu atšķirīgās PVN likmes neatspoguļo pilnībā šodienas apstākļus. Turklāt dalībvalstis izjūt nevajadzīgus ierobežojumus attiecībā uz to nodokļu likmju noteikšanas politiku. Ņemot vērā pēdējo gadu laikā notikušo pāreju uz galamērķa principa piemērošanu, nepieciešamas plašākas debates par secinājumiem, kas jāizdara par PVN sistēmu un ES noteikumiem, ar ko reglamentē PVN likmes.

Kopumā šis rīcības plāns nosaka, kādi pakāpeniski soļi ir veicami ceļā uz vienotu ES PVN zonu. Tas nosaka tūlītējās un steidzamās darbības, lai risinātu neiekasētā PVN problēmas un pielāgotu PVN sistēmu digitālajai ekonomikai un MVU vajadzībām. Tas arī nosaka skaidras ilgtermiņa vadlīnijas attiecībā uz galīgo PVN sistēmu un PVN likmēm. Tagad ir nepieciešams pieņemt lēmumus visos šajos jautājumos. Jo īpaši ir nepieciešama politiskā vadība, lai pārvarētu dziļi iesakņojušos šķēršļus, kas ir bloķējuši progresu pagātnē, un visbeidzot īstenotu nepieciešamās reformas krāpšanas apkarošanai, novērstu administratīvos šķēršļus un samazinātu regulatīvās izmaksas, lai vienkāršotu dzīvi Eiropas uzņēmumiem.

2. JAUNĀKĀS UN UZSĀKTĀS POLITIKAS INICIATĪVAS

Komisija ir pastāvīgi mudinājusi reformēt PVN sistēmu. Pēc plašām un konstruktīvām publiskajām debatēm, kas tika rosinātas ar 2010. gada decembra Zaļo grāmatu par PVN nākotni⁹, Komisija nesen nāca klajā ar saviem secinājumiem 2011. gada decembra Paziņojumā par PVN nākotni¹⁰ un noteica prioritārās darbības turpmākajiem gadiem.

⁷ Kā daļa no Normatīvās atbilstības un izpildes programmas (*REFIT*).

⁸ *Ernst & Young*, 2015. gads.

⁹ COM(2010) 695, Komisijas dienestu darba dokuments SEC(2010) 1455, 1.12.2010.

¹⁰ COM(2011) 851, 6.12.2011.

Šajā saistībā Komisija pēc nesekmīgiem centieniem vairāku gadu garumā atteicās no mērķa īstenot galīgo PVN režīmu, kas balstās uz principu par nodokļu piemērošanu visām pārrobežu preču piegādēm to izcelsmes dalībvalstī saskaņā ar tādiem pašiem nosacījumiem, kas ir piemērojami iekšzemes tirdzniecībai, tostarp PVN likmēm. Eiropas Parlaments¹¹ un Padome¹² piekrita tam, ka galīgā sistēma būtu jābalsta uz principu par nodokļu piemērošanu preču galamērķa dalībvalstī.

Tolaik panāktās iniciatīvas ietvēra:

- ātrās reaģēšanas mehānismu pret pēkšņu un liela mēroga krāpšanu PVN jomā¹³;
- jaunu noteikumu par piegādes vietu īstenošanu saskaņā ar galamērķa vietā piemērotiem vispārējiem principiem attiecībā uz telesakaru, apraides un elektroniskajiem pakalpojumiem, ko sniedz galapatērētājiem, izmantojot “vienas pieturas aģentūru”, lai sekmētu nodokļu saistību izpildi¹⁴;
- jaunu, pārredzamāku pārvaldības sistēmu attiecībā uz ES PVN sistēmu, kurā vairāk tika iesaistītas visas ieinteresētās personas¹⁵.

Pēc tam tika uzsāktas citas iniciatīvas, lai novērstu ar PVN saistītos šķēršļus digitālajai un MVU attīstībai vienotajā tirgū un pārskatītu PVN noteikumus publiskajā sektorā¹⁶.

2.1. Ar PVN saistīto šķēršļu novēršana e-komercijas jomā vienotajā tirgū

Pašreizējā PVN sistēma pārrobežu e-komercijas jomā ir sarežģīta un izmaksu ziņā dārga dalībvalstīm un uzņēmējiem. Aplēstās vidējās gada izmaksas par preču piegādi uz citu ES valsti sasniedz EUR 8 000¹⁷. Turklāt ES uzņēmēji atrodas neizdevīgos konkurences apstākļos, jo trešo valstu piegādātāji var piegādāt patērētājiem ES preces bez PVN saskaņā ar atbrīvojumu no nodokļiem, ievēdot preces kā sīksūtījumus (2015. gadā tika importēti aptuveni 150 miljoni sūtījumu bez PVN¹⁸). Turklāt sistēmas sarežģītības dēļ dalībvalstīm ir grūti nodrošināt atbilstību, tādējādi ik gadu radot zaudējumus aptuveni EUR 3 miljardu apmērā¹⁹.

Kā norādīts 2015. gada maija Digitālā vienotā tirgus stratēģijā²⁰, Komisija 2016. gada beigās nāks klajā ar tiesību akta priekšlikumu, lai modernizētu un vienkāršotu PVN pārrobežu e-komercijas jomā, jo īpaši attiecībā uz MVU. Tas ietvers šādas darbības:

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-0436>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Tika izveidota PVN ekspertu grupa un ES PVN forums, kā arī publiskotas PVN komitejas pamatnostādnes.

¹⁶ Saskaņā ar īpašiem noteikumiem, kas tika pieņemti 20. gadsimta 70. gados, PVN nepiemēro konkrētām publiskā sektora iestāžu darbībām vai darbībām, kuras uzskata par sabiedriskas nozīmes darbībām. Kopš tā laika tām aizvien vairāk tika atcelti ierobežojumi vai arī tās tika atvērtas privātajam sektoram, palielinot bažas par šo noteikumu iespējamu kropļojošu ietekmi uz konkurenci un par to sarežģītību. Komisija ir izpētījusi iespējamās risinājumus.

¹⁷ Provizorisksie dati no Komisijas pētījuma par PVN šķēršļiem pārrobežu e-komercijas jomā, kas vēl tiek turpināts.

¹⁸ Turpat.

¹⁹ Turpat.

²⁰ COM(2015) 192, 6.5.2015.

- paplašināt vienas pieturas aģentūras mehānismu, ko piemēros ES iekšējai un trešo valstu materiālo preču tiešsaistes tirdzniecībai galapatērētājiem;
- ieviest kopīgu ES mēroga vienkāršošanas pasākumu (PVN robežvērtība²¹), lai palīdzētu mazajiem jaunizveidotajiem e-komercijas uzņēmumiem;
- dot iespēju veikt kontroles piederības valstī, tostarp pārrobežu uzņēmumu vienotu revīziju;
- atcelt atbrīvojumu no PVN attiecībā uz mazu sūtījumu importu no trešo valstu piegādātājiem.

2.2. Ceļā uz MVU PVN pasākumu kopumu

ES PVN sistēmas sarežģītības un sadrumstalotības dēļ MVU sedz ievērojami augstākas PVN atbilstības izmaksas nekā lielie uzņēmumi²². Tādēļ papildus jaunajai Vienotā tirgus stratēģijai²³ Komisija gatavo visaptverošus vienkāršošanas pasākumus, kas paredzēti MVU, lai radītu vidi, kura sekmē to izaugsmi un labvēlīgi ietekmē pārrobežu tirdzniecību. Jo īpaši tiks pārskatīta īpašā shēma mazajiem uzņēmumiem. Komisija nāks klajā ar šiem pasākumiem 2017. gadā.

Komisija arī izdarīs secinājumus par atsaukto priekšlikumu ieviest standartizētu PVN deklarāciju²⁴, kas joprojām ir nozīmīga joma, kurā ir nepieciešama vienkāršošana, un turpinās pētīt iespējas, lai šajā saistībā atvieglotu MVU atbilstības izmaksu segšanu.

3. STEIDZAMI PASĀKUMI, LAI RISINĀTU NEIEKASĒTĀ PVN PROBLĒMU

Ņemot vērā pašreizējos neiekasētā PVN apmērus, ir nepieciešama steidzama rīcība trīs jomās — labākas administratīvās sadarbības panākšana, brīvprātīgās atbilstības uzlabošana un Eiropas nodokļu iestāžu darbības rezultātu uzlabošana kopīgiem spēkiem. Turklāt, ņemot vērā e-komercijas uzplaukumu, nepieciešama jauna pieeja nodokļu iekasēšanā.

3.1. Sadarbības uzlabošana Eiropas Savienībā un ar trešām valstīm

Kā atzinusi Revīzijas palāta²⁵, nodokļu administrāciju administratīvās sadarbības instrumenti nav pienācīgi izmantoti. Turklāt *Eurofisc*²⁶ sistēmas ieviešana nebija pietiekami ambiciozs mērķis. Tādēļ mums ir nepieciešams pāriet no esošajiem sadarbības modeļiem, kuru pamatā ir dalībvalstu informācijas apmaiņa, uz jauniem modeļiem — uz informācijas apmaiņu un kopīgu analīzi, kā arī kopīgu rīcību. Dalībvalstīm būtu jāizmanto priekšrocības, ko sniedz riska pārvaldības kapacitāte ES līmenī, ļaujot tām ātri un efektīvāk identificēt un izjaukt krāpnieciskus tīklus.

²¹ Saskaņā ar šo pasākumu, veicot pārrobežu piegādes, nav nepieciešams reģistrēties citā dalībvalstī vai vienas pieturas aģentūrā.

²² *Institute for Fiscal Studies*, sk. iepriekš.

²³ COM(2015) 550, 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721, 23.10.2013.

²⁵ Īpašais ziņojums Nr. 24/2015 — Ar PVN saistītas krāpšanas apkarošana Kopienā — jārīkojas aktīvāk, 2016. gada 3. marts.

²⁶ *Eurofisc* ir valsts civilo ierēdņu tīkls, kas izveidots, lai nodrošinātu ātru apmaiņu ar mērķtiecīgu informāciju par krāpšanu PVN jomā.

Tas ietver izpēti par iespējām stiprināt *Eurofisc* nozīmi un ietekmi, lai nodrošinātu kvalitatīvas pārmaiņas ceļā uz progresīvāku struktūru. Ar Komisijas atbalstu būtu jānodrošina kompetentajiem ierēdņiem, kas strādā *Eurofisc*, tieša piekļuve dalībvalstu rīcībā esošajai attiecīgajai informācijai, tādējādi nodrošinot iespēju apmainīties un dalīties ar svarīgu informāciju, kā arī analizēt to, un veikt kopīgas revīzijas. Tiesību akta priekšlikums par šādu uzlabojumu ieviešanu tiks izstrādāts 2017. gadā.

Nepieciešams arī stiprināt savstarpējo atbalstu nodokļu parādu atgūšanā.

Turklāt, lai apkarotu organizētās noziedzības tīklus un krāpšanu saistībā ar importam piemēroto PVN, ir nepieciešams novērst šķēršļus, kas traucē efektīvu sadarbību starp nodokļu administrācijām un muitu, kā arī ar tiesībaizsardzības iestādēm un finanšu iestādēm valstu un ES līmenī. Šajā saistībā to varētu ievērojami veicināt, ja tiktu pieņemts Komisijas priekšlikums par ES finanšu interešu aizsardzību²⁷, lai aptvertu PVN krāpšanu ES mērogā, un priekšlikums par Eiropas Prokuratūras izveidi²⁸.

Visbeidzot, paredzams, ka labāka sadarbība ar starptautiskām organizācijām un trešām valstīm PVN jautājumā ļautu paplašināt ES administratīvās sadarbības sistēmu un iekļaut trešās valstis, jo īpaši, lai nodrošinātu faktisku nodokļa uzlikšanu e-komercijai.

3.2. Ceļā uz efektīvākām nodokļu administrācijām

Dalībvalstu nodokļu administrāciju pienākums ir piemērot nodokļu tiesību aktus. Lai iekasētu PVN un apkarotu krāpšanu globālajā ekonomikas vidē, ir nepieciešamas spēcīgas nodokļu administrācijas, kas ir labi aprīkotas savstarpējas palīdzības sniegšanai. Vairākos Eiropas pusgada ieteikumos pausts aicinājums dalībvalstīm uzlabot nodokļu saistību izpildi un to nodokļu administrāciju spējas. Tādēļ būtu jāpieliek lielākas pūles, lai nodrošinātu šīs jomas labākās prakses apmaiņu un ieviešanu.

Tāpat būtiskus ieguvumus varētu nodrošināt PVN iekasēšanas modernizēšana. E-pārvaldība un digitālie nodokļu pārskati vienkāršotu procedūras nodokļu iestādēm un samazinātu šķēršļus uzņēmumiem gan dalībvalstīs, gan pāri robežām. Turklāt tas palīdzētu veidot uzticēšanos un apkarot krāpšanu.

Ir pienācis laiks izstrādāt kopīgu darba kārtību nodokļu administrācijām, lai ciešā sadarbībā veidotu uzticēšanos un stiprinātu nodokļu administrāciju spējas apkarot krāpšanu un pielāgoties ekonomikas attīstībai. Komisija aņemas:

- nodrošināt stratēģiskās diskusijas starp 28 nodokļu administrāciju vadītājiem, kā arī ar muitu, lai izstrādātu šādu darba kārtību;
- veicināt nolīgumus par minimāliem kvalitātes standartiem attiecībā uz nodokļu administrāciju svarīgākajām funkcijām un novērtēšanu;
- nodrošināt platformas zināšanu un pieredzes apmaiņai un tehniskajai palīdzībai, lai atbalstītu reformas²⁹.

²⁷ COM(2012) 363, 11.7.2012., Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai par cīņu pret krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, izmantojot krimināltiesības.

²⁸ COM(2013) 534, 17.7.2013., Priekšlikums Padomes Regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi.

²⁹ Būtiska nozīme varētu būt Komisijas Strukturālo reformu atbalsta dienestam (SRAD).

3.3. Brīvprātīgās saistību izpildes uzlabošana

Tāpat ir svarīgi uzlabot saistību brīvprātīgo izpildi un sadarbību starp uzņēmumiem un nodokļu iestādēm. Komisija veicinās šo procesu, īstenojot vai sponsorējot konkrētus projektus, piem., efektīvus domstarpību novēršanas un risināšanas mehānismus saskaņā ar ES PVN Forumu, un veicinās nolīgumus starp nodokļu administrācijām un darījumdarbības nozarēm.

3.4. Nodokļu iekasēšana

E-komercija, uz sadarbību balstīta ekonomika un citi jauni darījumdarbības veidi nozīmē gan problēmas, gan iespējas nodokļu iekasēšanas ziņā. Tas attiecas gan uz iekšzemes, gan uz pārrobežu darījumiem. Dalībvalstīm ir jāsadarbjas un ar Komisijas atbalstu ir jādefinē un jāapmainās ar labāko praksi šo problēmu risināšanā. Jauna pieeja nodokļu iekasēšanā cita starpā var ietvert jaunus ziņošanas rīkus, jaunus revīzijas rīkus, jaunu funkciju definēšanu konkrētiem tirgus starpniekiem.

3.5. Pagaidu atkāpe dalībvalstīm valsts līmeņa un strukturālās krāpšanas apkarošanā

Ar PVN saistīta krāpšana nav vienlīdz plaši izplatīta visās ES valstīs, proti, neiekasētais PVN svārstās no mazāk nekā 5 % līdz vairāk nekā 40 %. Dažas no visvairāk skartajām dalībvalstīm ir lūgušas atļauju ieviest pagaidu vispārējo apgrieztās maksāšanas sistēmu, kas atkāptos no PVN direktīvas vispārējiem principiem³⁰. Šo lūgumu mērķis būtu pievērsties ar PVN saistītās endēmiskās krāpšanas apkarošanai, ņemot vērā attiecīgo dalībvalstu specifiku.

Komisija atzīst nepieciešamību rast praktiskus un īstermiņa risinājumus PVN krāpšanas novēršanai. Lai gan tas pārsniedz pašreizējās PVN direktīvas³¹ iespējas un tādēļ ir nepieciešami tiesību aktu grozījumi, Komisija šos lūgumus uztver ļoti nopietni un rūpīgi izskatīs to politiskās, juridiskās un ekonomiskās sekas pirms savu secinājumu paziņošanas. Šādas atkāpes nedrīkstētu nesamērīgi traucēt vienotā tirgus pienācīgu darbību, un to apstiprināšanai būtu nepieciešama vienprātība Padomē. Šis novērtējums ietvers detalizētu analīzi, lai nodrošinātu pareizu un pilnīgu izpratni par situāciju un pagaidu atkāpju iespējamajām sekām. Iespējamā ietekme uz darījumdarbību un nodokļu administrācijām jo īpaši izmaksu pielāgošanas ziņā, kā arī attiecībā uz krāpšanas pārvirzi uz kaimiņvalstīm un mazumtirdzniecības līmeni būs nozīmīgs vērā ņemams elements.

Jebkurā gadījumā pastāv uzticami administratīvie pasākumi, kas ir pierādījuši savu efektivitāti krāpšanas apkarošanā daudzās dalībvalstīs. Tādēļ Komisija arī ir gatava palīdzēt attiecīgajām dalībvalstīm uzlabot to nodokļu iekasēšanas un revīzijas spējas. Varētu ātri īstenot visaptverošas reformu programmas, kas balstītas uz rūpīgu analīzi par neiekasēto PVN un PVN krāpšanas shēmām šajās dalībvalstīs, kā arī labākās prakses ieviešanu. Tas varētu ietvert Komisijas finansiālo atbalstu un to valstu nodokļu administrāciju kompetenci, kurām ir labi rezultāti šajā jomā. Turklāt *Eurofisc* varētu palīdzēt veikt riska analīzi, kā arī varētu uzsākt kopīgas revīzijas, kuru veikšanu varētu brīvprātīgi uzņemties valstu nodokļu administrācijas.

³⁰ 2006. gada 28. novembra Direktīva 2006/112/EK par kopējo pievienotās vērtības nodokļa sistēmu.

³¹ PVN direktīvas 395. pants.

Šo atkāpju novērtēšanu veiks, neskarot priekšlikumus par galīgās PVN sistēmas ieviešanu, kas jāiesniedz Komisijai. Komisija līdz šā gada jūnijam iesniegs ziņojumu par pašreizējo situāciju šajā jautājumā.

4. VIDĒJA TERMIŅA PASĀKUMS NEIEKASĒTĀ PVN PROBLĒMAS RISINĀŠANAI — CEĻĀ UZ STABILU VIENOTU EIROPAS PVN ZONU

Esošajā sistēmā, kas ir bijusi spēkā kopš 1993. gada un kas bija paredzēta kā pārejas sistēma, iedala katru pārrobežu darījumu no nodokļiem atbrīvotā pārrobežu piegādē un ar nodokļiem apliekamā pārrobežu iegādē. Tā līdzinās muitas sistēmai, taču tai trūkst līdzvērtīgu pārbaudi, tādējādi kļūstot par cēloni pārrobežu krāpšanai.

Šāda krāpšana notiek gadījumos, kad piegādātājs izliekas, ka ir pārvedis preces uz citu dalībvalsti, taču patiesībā tās tiek patērētas iekšzemē bez PVN, vai gadījumos, kad pasūtītājs pārrobežu darījumā iegādājas preces vai pakalpojumus bez PVN un iekasē PVN, nesamaksājot to nodokļu iestādēm, savukārt viņa klients var to atskaitīt³².

Tagad ir īstais laiks šādas krāpšanas apkarošanas nolūkā pieņemt vienotu pieeju, kas pilnībā atbilst vienotā tirgus prasībām. Pat iepriekš izklāstītās ambiciozās administratīvās darbības ar neiekasēto PVN saistītās problēmas risināšanai, lai arī lietderīgas, tomēr pašas par sevi nebūtu pietiekamas, lai izbeigtu pārrobežu krāpšanu.

Stabilā vienotajā Eiropas PVN zonā pārrobežu darījumiem tiktu piemērotas tādas pašas prasības kā iekšzemes darījumiem, novēršot sistēmas endēmiskos trūkumus, un, pateicoties ciešākai sadarbībai starp nodokļu administrācijām, tiktu integrēta PVN pārvaldība un uzlikšana.

Saskaņā ar Padomes 2012. gada maija secinājumiem Komisija iesaistījās pārredzamā dialogā ar dalībvalstīm un citām ieinteresētajām personām³³ ar mērķi detalizēti pārbaudīt pieejamās iespējas “galamērķa principa” ieviešanai pārrobežu tirdzniecībā³⁴ starp uzņēmumiem (B2B)³⁵, tostarp ieviest vispārēju apgrieztās maksāšanas sistēmu.

Saskaņā ar vispārējo apgrieztās maksāšanas sistēmu PVN “tiek atlikts” visā ekonomiskajā ķēdē un tiek iekasēts no patērētājiem. Tas nozīmē, ka kopējā PVN iekasēšana tiek novirzīta uz mazumtirdzniecības posmu. Šādai sistēmai nepiemīt pašreizējās PVN sistēmas paškontrole (t. i., atbilstīgi dalītā maksājuma principam), kas nodrošina to, ka neliels skaits diezgan lielu, uzticamu nodokļa maksātāju ekonomiskajā ķēdē samaksā lielāko daļu no PVN.

Turklāt var rasties citi krāpšanas veidi, piem., krāpnieki var apgalvot, ka viņi ir nodokļu maksātāji, lai iegūtu galapatēriņam paredzētās preces bez PVN. Tādēļ šeit pastāv neatņemams augsta līmeņa risks, ka tā rezultātā strauji palielinātos krāpšana un ar nodokli neaplikts privātais patēriņš, jo īpaši ņemot vērā ES valstu augstās PVN likmes (līdz 27 %).

³² “Pazudušā” komersanta krāpšanās darījumi Kopienā un “karuseļa veida” krāpšana.

³³ Uzņēmumu un nodokļu speciālistu pārstāvji un zinātnieki no PVN Ekspertu grupas.

³⁴ SWD(2014) 338, 29.10.2014., *on the implementation of the definitive VAT regime for intra-EU trade*.

³⁵ Starp uzņēmumiem.

Tādēļ Komisijas secinājums par šo darbu ir tāds, ka vislabākais risinājums Eiropas Savienībai kopumā būtu aplikt ar nodokli B2B preču piegādi ES teritorijā tādā pašā veidā kā iekšzemes piegādes, tādējādi novēršot pārejas pasākumu lielo trūkumu un vienlaicīgi saglabājot nemainīgas PVN sistēmas pamatā esošās iezīmes.

Šāda pārrobežu piegāžu nodokļu sistēma nodrošinās konsekventu pieeju attiecībā uz iekšzemes un pārrobežu piegādēm visā ražošanas un izplatīšanas ķēdē un atjaunos PVN pamatzīmes pārrobežu tirdzniecībā, proti, sadalīto maksājumu sistēmu ar tās paškontroles iezīmēm.

Tādēļ šīm pārmaiņām būtu jāsamazina pārrobežu krāpšana ES par aptuveni EUR 40 miljardiem (80 %) gadā³⁶. Preču starppatēriņš un galapatēriņš arī turpmāk tiks aplikts ar nodokli valstī, uz kuru preces tiek vestas, kas ir uzticams rādītājs attiecībā uz patēriņa vietu. Šāds objektīvs kritērijs apgrūtinātu nodokļu maksātāju iespēju iesaistīties nodokļu plānošanā vai veikt krāpnieciskus darījumus. Tas ļaus nodokļu administrācijām koncentrēt resursus citu problēmu risināšanai.

Šīs izmaiņas tiks papildinātas ar dažiem būtiskiem vienkāršošanas pasākumiem. Piemēram, vienas pieturas aģentūra, kas jau ir pieejama telesakaru, apraides un elektroniskajiem pakalpojumiem un kas ir jāpaplašina, ietverot visus e-komercijas darījumus³⁷, tiks ieviesta un atkārtoti laista darbībā vēl plašāk, lai pilnībā izmantotu digitālās tehnoloģijas piedāvātās iespējas vienkāršot, standartizēt un modernizēt procesus. Uzņēmumiem būs nepieciešams reģistrēties kā PVN maksātājiem tikai tajās dalībvalstīs, kur tie veic darījumdarbību. Paredzams, ka kopīgiem spēkiem uzņēmumi ietaupītu vidēji EUR 1 miljardu³⁸.

Šādas sistēmas darbības nodrošināšanai būtu nepieciešama lielāka uzticēšanās un sadarbība starp nodokļu administrācijām, jo dalībvalstij, kurā tiek piegādātas preces, būtu jāpaļaujas tikai uz nosūtīšanas dalībvalsti, lai iekasētu PVN par pārrobežu piegādi. Tādēļ būtu visaugstākajā līmenī jāaskaņo PVN iekasēšanas un krāpšanas apkarošana starp nodokļu administrācijām. Šāda sistēma ietvertu arī nozīmīgas pārmaiņas attiecībā uz uzņēmumu. Tāpēc jebkāda ieviešana būtu jāveic pakāpeniski, lai nodrošinātu uzņēmumam netraucētu pāreju un ļautu visām dalībvalstīm panākt augstāka līmeņa sadarbību un administratīvās spējas. Tāpat tai būtu jābūt vienkāršai lietošanā un izstrādātai, izmantojot jaunākās pieejamās digitālās tehnoloģijas.

Kā pirmais solis likumdošanā tiks atjaunots princips par pārrobežu piegāžu aplikšanu ar nodokli, un vienas pieturas aģentūra tiks paplašināta, lai ietvertu preču pārrobežu piegādes B2B. Tomēr uzņēmumiem, kas, kā apliecina to nodokļu administrācijas, izpilda nodokļu saistības, tostarp MVU, arī turpmāk būtu jāmaksā PVN par precēm, kuras iegādātas no citām ES valstīm. Tā kā uzņēmumi, kas izpilda nodokļu saistības, pārstāv lielāko daļu no pārrobežu darījumos iesaistītajiem nodokļu maksātājiem, tas ievērojami samazinātu caur vienas pieturas aģentūru virzītās PVN summas un atvieglotu to pielāgošanos.

³⁶ Piemēram, Francijā krāpšana tiktu samazināta par aptuveni EUR 10 miljardiem. Citi rādītāji ietver: Itālija — EUR 7 miljardi, Apvienotā Karaliste — EUR 4 miljardi, Rumānija — aptuveni 17 % no pašreizējiem PVN ieņēmumiem, Grieķija — 12 %, *Ernst & Young* (2015. gads).

³⁷ Skatīt iepriekš izklāstīto tiesību akta priekšlikumu.

³⁸ *Ernst & Young*, skatīt iepriekš.

Kā otrais solis likumdošanā nodokļu uzlikšana segtu visas pārrobežu piegādes, tādējādi visām preču un pakalpojumu piegādēm vienotā tirgū — gan pārrobežu, gan iekšzemes — tiktu piemērota vienāda pieeja. Šim nolūkam būtu nepieciešams būtisks kvalitatīvs pavērsiens sadarbībā un kopīgajos izpildes mehānismos, lai nodrošinātu savstarpēju uzticēšanos starp nodokļu administrācijām. Ciešākas sadarbības veidošana ar *Eurofisc* palīdzību un nodokļu administrāciju spēju uzlabošana būs pirmais posms šā mērķa sasniegšanā. Tikai tad, kad dalībvalstis uzskatīs, ka kvalitatīvais pavērsiens ir panākts, varētu tikt pilnībā ieviesta galīgā sistēma.

5. CEĻĀ UZ MODERNIZĒTU LIKMJU POLITIKU

PVN direktīvā ir izklāstīti vispārīgi noteikumi, kas ierobežo dalībvalstu brīvību noteikt PVN likmes. Šie noteikumi paredzēti, lai galvenokārt garantētu PVN sistēmas neitralitāti, vienkāršību un darbību. Likumdevējs izvēlējās kā noklusējuma noteikumu piemērot standarta PVN likmi visām ar nodokli apliekamajām preču un pakalpojumu piegādēm un noteikt minimālo likmi 15 % apmērā. Tas atļāva izmantot divas samazinātas likmes, vismaz 5 % apmērā, kas attiecas uz PVN direktīvā uzskaitītām konkrētām precēm un pakalpojumiem³⁹. Turklāt noteiktās dalībvalstīs drīkst izmantot vairākas samazinātas likmes, tostarp zemākas par 5 %, saskaņā ar “atlikšanas atkāpēm”⁴⁰.

Tomēr pašreizējos noteikumos nav pilnībā ņemta vērā tehnoloģiskā un ekonomikas attīstība. Piemēram, tas attiecas uz e-grāmatām un elektroniskajiem laikrakstiem, kuri nevar gūt labumu no samazinām likmēm, kas ir pieejamas fiziskām publikācijām. Šī problēma tiks risināta saistībā ar Digitālā vienotā tirgus stratēģiju.

Turklāt šie noteikumi tika izstrādāti pirms vairāk nekā diviem gadu desmitiem ar mērķi izveidot galīgo PVN sistēmu, pamatojoties uz preces izcelsmes principu. Kopš tā laika PVN aizvien vairāk attīstījās par sistēmu, kas balstīta uz galamērķa principu. Tomēr noteikumi par likmēm nekad netika pielāgoti, lai atspoguļotu šo loģiku, kas pieļauj PVN likmju lielāku dažādību. PVN likmju atšķirības joprojām var ietekmēt vienotā tirgus darbību sistēmā, kur patērētāji šķērso robežas, lai iegādātos preces un pakalpojumus. Taču, neskarot šos gadījumus, pretēji tam, kā tas notiek saskaņā ar izcelsmes sistēmu, piegādātāji negūst būtisku labumu no tā, ka tie veic darījumdarbību dalībvalstī ar zemākām likmēm, tāpēc PVN likmes atšķirībām ir mazāk iespēju traucēt vienotā tirgus darbību.

PVN direktīvas noteikumu mērķis ir saglabāt vienotā tirgus darbību un novērst konkurences izkropļojumus. Saskaņā ar subsidiaritātes principu Komisija atgādina, ka ES var rīkoties tikai tad un tikai tiktāl, ja konkrētus mērķus nevar pietiekami labi sasniegt atsevišķās dalībvalstīs un tos var labāk sasniegt Savienības līmenī. Pašreizējie noteikumi kavē un sarežģī dalībvalstu iespējas attiecināt samazinātās likmes pieeju uz jaunām jomām, jo visi lēmumi ir jāpieņem vienprātīgi. Tā rezultātā PVN direktīva noveco, piemēram, attiecībā uz izstrādājumiem, kurus ietekmē tehnoloģiskais progress.

Vēl ļaunāk, ņemot vērā ilgo laika periodu, kas nepieciešams grozījumu pieņemšanai ES tiesību aktos, dalībvalstis nonāk likumpārkāpēju situācijā. Līdz šim Komisijai bija jāuzsāk vairāk nekā 40 pārkāpumu procedūras pret vairāk nekā trešdaļu no dalībvalstīm. Reforma, kas

³⁹ PVN direktīvas III pielikumā.

⁴⁰ PVN direktīvas 109.–122. pants.

piešķirtu dalībvalstīm lielāku brīvību, ļautu tām ātrāk pieņemt vēlamos nodokļu politikas lēmumus, atbrīvojot ES no nevajadzīgas tiesvedības.

No otras puses, nododot visas likmju noteikšanas pilnvaras dalībvalstīm, rastos izmaksas un zaudējumi pat tad, ja tas pats par sevi neapdraudētu vienotā tirgus darbību. Tas varētu izraisīt PVN ieņēmumu samazināšanos, jo atsevišķas nozares pieprasītu labvēlīgāku pieeju. Ilgtermiņā tas varētu samazināt nodokļa bāzi, kas būtu pretrunā ar ES ekonomikas politikas ieteikumiem. Patiešām, pēdējo gadu laikā plaīnai starp samazinātajām likmēm un standarta likmēm bija tendence paplašināties, samazinot PVN efektivitāti un palielinot izkropļojumus. Turklāt lielāka decentralizācija varētu veicināt sarežģītību, radot uzņēmumiem papildu izmaksas un juridisko nenoteiktību. Uz galamērķi balstītā sistēmā, kur uzņēmumiem katrā dalībvalstī ir jāiekasē PVN saskaņā ar citās dalībvalstīs piemērojamām likmēm, kļūst aizvien svarīgāk, lai katrs valsts noteikumu kopums ir vienkāršs un iespējami lielā mērā balstīts uz saskaņotām produktu kategorijām.

Decentralizētākas sistēmas novērtēšana ir pilnībā atkarīga no politiskajām prioritātēm. Tādēļ par šādas sistēmas ieviešanu nevar lemt kā par tikai tehniska rakstura jautājumu, bet ir nepieciešama politiska diskusija. Tehniskajā līmenī ir iespējami vairāki papildu risinājumi, taču vispirms ir jāpanāk vienprātība par vispārēju reformas ievirzi. Turpinājumā ir izklāstītas divas galvenās iespējas. Tās nav pretrunīgas. Tās atspoguļo dažāda līmeņa elastīgumu, ko varētu piešķirt dalībvalstīm.

5.1. 1. iespēja — to preču un pakalpojumu saraksta paplašināšana un regulāra pārskatīšana, kam var piemērot samazinātas likmes

Minimālā standarta PVN likme 15 % apmērā tiktu saglabāta. To preču un pakalpojumu saraksts, kas varētu gūt labumu no samazinātās likmes piemērošanas, tiktu pārskatīts saistībā ar pāreju uz galīgo sistēmu un pēc tam regulāros laikposmos, jo īpaši ņemot vērā politiskās prioritātes. Dalībvalstīm būtu iespēja iesniegt Komisijai savu viedokli par nepieciešamajiem pielāgojumiem.

Komisija ar dalībvalstu atbalstu analizētu, vai šādas izmaiņas jebkādā veidā apdraudētu vienotā tirgus darbību vai izkropļotu konkurenci, un ziņotu par saviem konstatējumiem pirms jebkādu izmaiņu ieviešanas.

Saskaņā ar šo iespēju visas patlaban spēkā esošās samazinātās likmes, tostarp atkāpes, kas ir likumīgi piemērotas dalībvalstīs, tiktu saglabātas, un varētu tikt iekļautas visām dalībvalstīm pieejamajā sarakstā ar samazinātām likmēm pēc izvēles, nodrošinot vienlīdzīgu attieksmi.

5.2. 2. iespēja — saraksta atcelšana

Visambiciozākā pieeja, piešķirot dalībvalstīm lielākas likmju noteikšanas pilnvaras, būtu saraksta atcelšana un lielākas brīvības piešķiršana dalībvalstīm, nosakot samazināto likmju skaitu un to līmeni.

Lai gan dalībvalstis joprojām ierobežotu ES tiesību akti, piemēram, vienotā tirgus vai konkurences noteikumi, kā arī ES ekonomikas pārvaldības sistēma, šī iespēja prasītu drošības pasākumu ieviešanu, lai novērstu nodokļu negodīgu konkurenci vienotajā tirgū, vienlaicīgi garantējot arī juridisko noteiktību un samazinot atbilstības izmaksas. Tādējādi papildus

brīvībai noteikt PVN likmes būtu nepieciešami vairāki pamatnoteikumi, kas reglamentētu, kādos gadījumos var piemērot samazinātās likmes.

Jo īpaši dalībvalstīm varētu lūgt informēt Komisiju un pārējās dalībvalstis par jebkādu jaunu pasākumu un izvērtēt tā iespējamo ietekmi uz vienoto tirgu. Lai novērstu nodokļu negodīgu konkurenci pārrobežu iepirkšanās jomā, viens no iespējamajiem risinājumiem būtu novērst samazinātu likmju piemērošanu augstvērtīgām precēm un pakalpojumiem, jo īpaši viegli pārvadājamiem priekšmetiem. Lai nodrošinātu likmju sistēmas vispārēju atbilstību un vienkāršību, varētu samazināt dalībvalstu atļauto samazināto likmju kopējo skaitu. Šie elementi samazinātu iespēju sašaurināti pievērsties noteiktām nozarēm, lai saņemtu nodokļu netaisnīgu atvieglojumu.

Tāpat saskaņā ar šo iespēju tiktu saglabātas visas esošās samazinātās likmes, tostarp atkāpes, ko likumīgi izmanto dalībvalstīs, turklāt visām dalībvalstīm varētu nodrošināt iespēju tās izmantot. Minimālā standarta PVN likme tiktu atcelta.

6. SECINĀJUMS

Šajā rīcības plānā ir izstrādāts risinājums, kā panākt vienotas ES PVN zonas izveidi. Iniciatīvas, kas izriet no šā paziņojuma, tiks izstrādātas saskaņā ar Komisijas Pamatnostādnēm par labāku regulējumu⁴¹.

Komisija aicina Eiropas Parlamentu un Padomi ar Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas palīdzību iespējami drīz nodrošināt skaidru politisko ievirzi, apliecinot savu gatavību atbalstīt šajā paziņojumā izklāstītās darbības.

Lai nodrošinātu 2011. gadā uzsāktās ES PVN sistēmas pārskatīšanas nepārtrauktu vadību, Komisija arī turpmāk regulāri ziņos par šīs pārskatīšanas īstenošanas gaitu un izklāstīs jaunās darbības.

7. GRAFIKS

PVN sistēmas pielāgošana digitālajai ekonomikai un MVU vajadzībām

2016. gads	Priekšlikums novērst PVN šķēršļus pārrobežu e-komercijas jomā (Digitālais vienotais tirgus — <i>REFIT</i>) — e-publikācijas
2017. gads	MVU PVN pasākumu kopums

Ceļā uz stabilu vienotu Eiropas PVN zonu

2016. gads	Pasākumi, lai uzlabotu sadarbību starp nodokļu administrācijām, kā arī ar muitu un tiesībsardzības iestādēm un stiprinātu nodokļu administrāciju spējas
2016. gads	Direktīvas par savstarpēju palīdzību nodokļu prasījumu piedziņā novērtējuma ziņojums

⁴¹ SWD(2015) 111, 19.5.2015.

2017. gads	Priekšlikums uzlabot PVN administratīvo sadarbību un <i>Eurofisc</i> veikspēju
2017. gads	Priekšlikums par galīgās PVN sistēmas izveidi pārrobežu tirdzniecības jomā (vienota Eiropas PVN zona — pirmais solis — <i>REFIT</i>)

Ceļā uz modernizētu likmju politiku

2017. gads	PVN likmju reforma (<i>REFIT</i>)
-------------------	-------------------------------------