COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de autorizare a Germaniei să aplice o măsură specială de derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

EXPUNERE DE MOTIVE

În conformitate cu articolul 395 alineatul (1) din Directiva 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[1] (denumită în continuare „Directiva TVA”), Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să aplice măsuri speciale de derogare de la dispozițiile directivei respective pentru a simplifica procedura de colectare a TVA-ului sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale.

Prin scrisoarea înregistrată la Comisie în data de 15 martie 2021, Germania a solicitat autorizarea de a deroga de la articolul 193 din Directiva TVA în ceea ce privește persoana obligată la plata TVA-ului în cazul transferului de certificate de emisii comercializate în cadrul sistemului național reglementat de Legea privind comercializarea certificatelor de emisii provenind de la combustibili (BEHG) din 12 decembrie 2019. În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisorile din 7 aprilie 2021, cu privire la solicitarea Germaniei. Printr-o scrisoare datată 8 aprilie 2021, Comisia a informat Germania că dispune de toate informațiile pe care le consideră necesare pentru evaluarea solicitării.

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Ca regulă generală, articolul 193 din Directiva TVA prevede că TVA-ul se plătește de către orice persoană impozabilă care efectuează o livrare de bunuri sau o prestare de servicii.

În conformitate cu articolul 395 din Directiva TVA, statele membre pot aplica măsuri de derogare de la dispozițiile Directivei TVA pentru a simplifica procedura de colectare a TVA sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale, cu condiția să fi obținut aprobarea Consiliului.

Germania a solicitat o derogare de la articolul 193 din Directiva TVA, pentru a desemna persoanele impozabile care primesc transferuri de certificate de emisii în temeiul Legii privind comercializarea certificatelor de emisii provenind de la combustibili (BEHG) din 12 decembrie 2019 ca fiind obligate la plata TVA-ului (mecanismul de taxare inversă).

Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității[2] reglementează sistemul de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră (sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii sau EU ETS). Directiva le permite statelor membre să își mențină în paralel propriile sisteme naționale de comercializare.

În temeiul BEHG, Germania a creat un cadru juridic pentru un sistem național de comercializare a certificatelor de emisii pentru stabilirea prețurilor emisiilor de gaze cu efect de seră generate de combustibilii fosili, care nu intră sub incidența sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii. Legea va contribui la atingerea obiectivelor naționale în materie de climă, inclusiv a obiectivului pe termen lung privind atingerea unui nivel net al emisiilor de gaze cu efect de seră egal cu zero până în 2050 și a obiectivelor de reducere prevăzute în Regulamentul UE privind clima, precum și la îmbunătățirea eficienței energetice.

[1] JO L 347, 11.12.2006, p. 1.
[2] JO L 275, 25.10.2003, p. 32-46.

Experiența în ceea ce privește comercializarea certificatelor a arătat, în general, că acest sector este foarte vulnerabil la frauda legată de impozitul pe cifra de afaceri. Din acest motiv, Directiva TVA prevede la articolul 199a alineatul (1) posibilitatea ca statele membre să aplice mecanismul de taxare inversă pentru transferul anumitor certificate. Germania utilizează posibilitățile prevăzute la articolul 199a alineatul (1) literele (a) și (f) din Directiva TVA și aplică mecanismul de taxare inversă în cazul comercializării certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră în cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii și în cazul comercializării certificatelor de gaze și de energie electrică. Acest lucru a contribuit la reducerea pierderilor fiscale legate de transferul unor astfel de certificate.

Pe baza acestei experiențe, trebuie să se plece de la ipoteza că comercializarea certificatelor de emisii provenite de la combustibili în temeiul BEHG ar putea fi, la rândul său, exploatată în scopuri frauduloase și că, prin urmare, se preconizează pierderi în ceea ce privește impozitul pe cifra de afaceri în acest domeniu. Una dintre caracteristicile comercializării certificatelor de emisii este aceea că certificatele pot fi comercializate rapid, ușor și în mod repetat, fără cheltuielile necesare, de exemplu, pentru transportul de mărfuri. Lanțurile de aprovizionare corespunzătoare sunt disimulate de schimbările frecvente și rapide la nivel de proprietate, fapt care îngreunează foarte mult detectarea schimbărilor de către autorități și, implicit, asigurarea perceperii unei valori adecvate a taxei.

De asemenea, se preconizează că lanțul de aprovizionare ar putea implica „firme fantomă” care, atunci când sunt descoperite, fie au dispărut deja, fie nu mai dețin active, astfel încât taxa evitată nu mai poate fi colectată de către autorități. Într-o asemenea situație, cumpărătorul certificatelor din cadrul lanțului de aprovizionare declară impozitul pe cifra de afaceri care figurează pe factura furnizorului drept taxă în amonte deductibilă în temeiul articolelor 167 și 168 din Directiva TVA, însă furnizorul nu plătește administrației fiscale impozitul pe cifra de afaceri facturat. Întrucât deducerea TVA-ului achitat în amonte nu este însoțită de venituri din impozitul pe cifra de afaceri, taxa în amonte reprezintă o pierdere fiscală pentru administrația fiscală germană.

Aplicarea mecanismului de taxare inversă pentru comercializarea emisiilor de gaze cu efect de seră în temeiul articolului 199a alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva TVA este limitată la certificatele comercializate în cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii. Prin urmare, articolul 199a alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva TVA nu constituie un temei juridic pentru aplicarea mecanismului de taxare inversă în cazul comercializării certificatelor în cadrul sistemelor naționale de comercializare precum BEHG.

Având în vedere vulnerabilitatea la fraudă a sectorului comercializării certificatelor și imposibilitatea de a aplica articolul 199a alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva TVA în cazul transferurilor de certificate în temeiul BEHG, se propune, prin urmare, introducerea unei măsuri speciale care să permită Germaniei să aplice mecanismul de taxare inversă în cazul transferurilor menționate anterior până la 31 decembrie 2024. Având în vedere domeniul de aplicare și noutatea derogării, care se referă la comercializarea emisiilor de gaze cu efect de seră provenite de la combustibili fosili, un sector predispus la fraudă, este important să se evalueze impactul acesteia. Prin urmare, în cazul în care ar avea în vedere o prelungire a măsurii speciale după 2024, Germania trebuie să prezinte Comisiei, până cel târziu la 31 martie 2024, o solicitare de prelungire însoțită de un raport privind aplicarea măsurii speciale. Acest raport trebuie să includă o evaluare a impactului măsurii asupra combaterii fraudei în domeniul TVA și a numărului de comercianți și de tranzacții afectate de măsură.

- **Coerența cu dispozițiile deja existente în domeniul de politică vizat**

Articolul 199a alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva TVA permite statelor membre să aplice mecanismul de taxare inversă pentru transferul certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră, astfel cum sunt definite la articolul 3 din Directiva 2003/87/CE, precum și pentru transferul altor unități care pot fi utilizate de operatori pentru respectarea aceleiași directive.

Acordarea unei derogări care să permită aplicarea mecanismului de taxare inversă în cazul transferurilor de certificate referitoare la emisiile care nu intră sub incidența sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii reglementat de Directiva 2003/87/CE este în concordanță cu obiectivele urmărite de dispozițiile Directivei TVA menționate mai sus.

2. TEMEIUL JURIDIC, SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

- **Temei juridic**

Articolul 395 din Directiva TVA.

- **Subsidiaritate (pentru competența neexclusivă)**

Având în vedere dispoziția din Directiva TVA pe care se întemeiază, propunerea intră în sfera competenței exclusive a Uniunii Europene. În consecință, principiul subsidiarității nu se aplică.

- **Proporționalitate**

Decizia se referă la o autorizație acordată unui stat membru la solicitarea acestuia și nu constituie o obligație.

Având în vedere domeniul de aplicare limitat al derogării, măsura specială este proporțională cu obiectivul urmărit, și anume simplificarea colectării taxelor și combaterea evaziunii fiscale. Propunerea nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective.

- **Alegerea instrumentului**

Instrumentul propus este o decizie de punere în aplicare a Consiliului.

În conformitate cu articolul 395 din Directiva TVA, derogarea de la normele comune în materie de TVA este posibilă numai cu autorizarea Consiliului, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei. O decizie de punere în aplicare a Consiliului este instrumentul cel mai adecvat, deoarece poate fi adresată unui singur stat membru.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR *EX POST*, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRII IMPACTULUI

- **Consultări cu părțile interesate**

Nu s-a efectuat nicio consultare a părților interesate. Prezenta propunere se bazează pe o solicitare prezentată de Germania și privește numai acest stat membru.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Nu a fost necesar să se recurgă la expertiză externă.

- **Evaluarea impactului**

Propunerea de decizie de punere în aplicare a Consiliului vizează prevenirea anumitor forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale în sectorul comercializării de certificate, care este deosebit de vulnerabil la frauda în materie de TVA. Mecanismul de taxare inversă ar trebui să ajute Germania să reducă frauda în materie de TVA în acest sector. În consecință, măsura de derogare va avea un impact pozitiv.

Având în vedere domeniul de aplicare restrâns al derogării și aplicarea sa limitată în timp, impactul va fi, în orice caz, redus.

- **Drepturi fundamentale**

Propunerea nu are consecințe asupra protecției drepturilor fundamentale.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Propunerea nu va avea implicații negative pentru bugetul UE.

5. ALTE ELEMENTE

Propunerea include o clauză de limitare în timp cu termenul stabilit la 31 decembrie 2024.

2021/0253 (NLE)

Propunere de

DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI

de autorizare a Germaniei să aplice o măsură specială de derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[1], în special articolul 395 alineatul (1) primul paragraf,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

întrucât:

(1) Articolul 193 din Directiva 2006/112/CE prevede că persoana impozabilă care efectuează o livrare de bunuri sau o prestare de servicii are în general obligația de a plăti taxa pe valoarea adăugată (TVA) către autoritățile fiscale.

(2) Prin scrisoarea din 15 martie 2021, Germania a prezentat Comisiei o solicitare de autorizare a aplicării unei măsuri speciale de derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE în ceea ce privește persoanele obligate la plata TVA-ului în cazul transferului de certificate de emisii comercializate în cadrul unui sistem național de comercializare în temeiul Legii privind comercializarea certificatelor de emisii provenind de la combustibili[2] (BEHG) din 12 decembrie 2019 („solicitarea”).

(3) În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2006/112/CE, prin scrisorile din data de 7 aprilie 2021, Comisia a transmis solicitarea către celelalte state membre și, prin scrisoarea din 8 aprilie 2021, a informat Germania că deține toate informațiile necesare pentru a analiza solicitarea.

(4) Articolul 199a alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 2006/112/CE le permite statelor membre să desemneze ca persoane obligate la plata TVA persoanele impozabile care primesc transferuri de certificate de emisii de gaze cu efect de seră, astfel cum sunt definite la articolul 3 din Directiva 2003/87/CE a Consiliului[3], și transferuri de alte unități care pot fi utilizate de operatori pentru respectarea directivei respective („mecanismul de taxare inversă”). Aceste dispoziții au fost incluse în Directiva 2006/112/CE prin Directiva 2010/23/UE a Consiliului[4] pentru a contribui la combaterea fraudei în domeniul TVA. Aplicarea mecanismului de taxare inversă

[1] JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

[2] *Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen* (BGBl. I S. 2728).

[3] Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Uniunii și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO L 275, 25.10.2003, p. 32).

[4] Directiva 2010/23/UE a Consiliului din 16 martie 2010 de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, cu privire la aplicarea opțională și temporară a mecanismului de taxare inversă pentru prestarea anumitor servicii care prezintă risc de fraudă (JO L 72, 20.3.2010, p. 1).

pentru comercializarea emisiilor de gaze cu efect de seră în temeiul articolului 199a alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 2006/112/CE este limitată la certificatele comercializate în cadrul sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii („EU ETS”).

(5) În temeiul BEHG, Germania a creat un cadru juridic pentru un sistem național de comercializare a certificatelor de emisii, pentru a reglementa emisiile care nu intră sub incidența EU ETS. Prin urmare, articolul 199a alineatul (1) literele (a) și (b) din Directiva 2006/112/CE nu constituie un temei juridic pentru aplicarea mecanismului de taxare inversă în cazul comercializării certificatelor în temeiul BEHG.

(6) Potrivit Germaniei, comerțul cu certificate de emisii este extrem de vulnerabil la frauda în materie de TVA. Comercializarea certificatelor pentru emisiile provenite de la combustibili în temeiul BEHG ar putea fi exploatată în scopuri frauduloase în același mod ca în cadrul EU ETS. Certificatele de emisii pot fi schimbate rapid, ușor și în mod repetat. Schimbările frecvente și rapide de proprietate asupra acestor certificate de emisii îngreunează foarte mult detectarea de către autorități și, implicit, asigurarea perceperii unei valori adecvate a taxei. Cumpărătorul certificatelor, în calitate de persoană impozabilă cu drept de deducere, ar putea deduce TVA-ul datorat, fără ca furnizorul să fi plătit administrației fiscale impozitul pe cifra de afaceri facturat. Mai precis, implicarea în lanțul de aprovizionare a „firmelor fantomă”, care dispar rapid sau nu dețin active, împiedică colectarea de către autorități a taxei eludate, fapt care are un impact negativ asupra bugetului. Pentru a remedia pierderile de venituri publice, Germania solicită o derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE pentru a fi autorizată să introducă mecanismul de taxare inversă pentru transferul certificatelor de emisii.

(7) Desemnarea destinatarului ca persoană care are obligația de a plăti TVA-ul în aceste cazuri speciale ar simplifica procedura de colectare a TVA-ului și ar preveni evaziunea fiscală și evitarea obligațiilor fiscale. Prin urmare, Germania trebuie să fie autorizată să aplice mecanismul de taxare inversă în cazul transferului de certificate de emisii comercializate în cadrul unui sistem național în temeiul BEHG.

(8) Măsura specială trebuie să fie limitată în timp. Prin urmare, Germania trebuie să fie autorizată să aplice măsura respectivă până la 31 decembrie 2024.

(9) Dat fiind domeniul de aplicare și elementul de noutate al măsurii speciale, este important ca efectul măsurii să fie evaluat. Prin urmare, în cazul în care dorește prelungirea măsurii speciale după 2024, Germania trebuie să transmită Comisiei, până la 31 martie 2024 cel târziu, un raport care să includă o reexaminare a măsurii speciale, împreună cu solicitarea de prelungire. Raportul trebuie să includă o evaluare a impactului măsurii asupra combaterii fraudei în domeniul TVA și a numărului de comercianți și de tranzacții afectate de măsură.

(10) Măsura de derogare nu va avea un impact negativ asupra resurselor proprii ale Uniunii provenind din TVA,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Prin derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE, Germania este autorizată să prevadă că persoana obligată la plata TVA-ului este persoana impozabilă căreia i se efectuează transferul certificatelor de emisii comercializate în cadrul unui sistem național de comercializare în temeiul Legii privind comercializarea certificatelor de emisii provenind de

la combustibili (*Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen*) din 12 decembrie 2019.

Articolul 2

Prezenta decizie expiră la 31 decembrie 2024.

Orice solicitare de prelungire a măsurii speciale prevăzute în prezenta decizie se transmite Comisiei până la 31 martie 2024 și este însoțită de un raport privind aplicarea acestei măsuri, care include o evaluare a impactului măsurii asupra combaterii fraudei în domeniul TVA și a numărului de comercianți și de tranzacții afectate de măsură.

Articolul 3

Prezenta decizie se adresează Republicii Federale Germania.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele