



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 31.7.2012
COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede mehanizma za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

Komisija je v Letnem pregledu rasti 2012¹ in njegovi Prilogi IV („Rasti prijazne davčne politike držav članic in boljša davčna usklajenost v EU“) poudarila potrebo po povečanju učinkovitosti DDV v okviru fiskalne konsolidacije. Izpostavila je, da bi se lahko z izboljšanjem učinkovitosti pobiranja davkov in boja proti davčnim utajam prispevalo k povečanju prihodkov države.

Ker se sistemi goljufij na področju DDV hitro razvijajo, se države članice včasih srečujejo z okoliščinami, v katerih veljavna zakonodaja EU na področju DDV ne zagotavlja pravne podlage za ukrepe za njihovo preprečevanje, ki jih želijo sprejeti te države.

Do zdaj so se takšne okoliščine odpravljale s spremembo Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost² (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) ali s posameznimi odstopanji, ki so se državam članicam odobrila na podlagi člena 395 direktive o DDV. V skladu z navedenim členom se lahko zdaj državam članicam odobri odstopanje za namene boja proti goljufijam (v skladu z zadevnim ciljem je drugi možni cilj poenostavitev). Pri tem sta potrebna (pozitiven) predlog Komisije, tj. postopek, ki lahko v skladu s členom 395(4) direktive o DDV traja do 8 mesecev, in soglasno sprejetje v Svetu, kar lahko povzroči dodatno zamudo.

Postopek je v obeh primerih običajno počasen in zapleten v primerjavi s hitrim razvojem goljufij na mednarodni ravni, npr. davčnega vrtiljaka na področju storitev, ki se zelo hitro zagotavljajo naslednjemu trgovcu (namesto običajnejše oblike goljufij z blagom). Zato lahko postopek odobritve odstopanj ali spremembe direktive o DDV povzroči znatne in nenadomestljive finančne izgube. Nedaven primer so izgube, ocenjene na 5 milijard EUR, ki so nastale od junija 2008 do decembra 2009 na področju trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov³.

Države članice lahko zato poskušajo sprejeti takojšnje ukrepe brez ustrezne pravne podlage v zakonodaji EU. Vendar to še vedno ne zadošča, ker je mogoče takšne ukrepe, tudi kadar so ti ustrezni in sorazmerni glede na goljufijo, izpodbijati pred sodišči zaradi pomanjkanja pravne podlage.

Eden od ključnih ciljev iz Sporočila o prihodnosti DDV⁴ z dne 6. decembra 2011 je tudi povečanje zanesljivosti sistema DDV v EU, pri čemer je bil ta predlog naveden kot prednostni ukrep za izpolnitev zadevnega cilja.

Cilj tega predloga je torej v direktivi o DDV predvideti postopek, s katerim bi se v posebej določenih okoliščinah zagotovila pravna podlaga, ki bi državam članicam omogočala takojšnje ukrepanje. Imenoval bi se mehanizem za hiter odziv (v nadaljnjem besedilu: MHO).

¹ COM(2011) 815, 23.11.2011.

² UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

³ Europolovo sporočilo za javnost z dne 9. decembra 2009 „Izguba v višini več kot 5 milijard EUR, povzročena evropskim davkoplačevalcem zaradi goljufije z emisijskimi kuponi“.

⁴ COM(2011) 851 final.

Cilj MHO ni nadomestitev sedanjega sistema odstopanj. Njegovo področje uporabe je torej omejeno na velike in nepričakovane goljufije v določenem(-ih) gospodarskem(-ih) sektorju(-jih) v posamezni državi članici, ki jih ni mogoče preprečiti z običajnimi sredstvi za nadzor in izvrševanje ter ki bi povzročili nenadomestljive izgube.

Ker bi ta nov mehanizem pomenil dodano vrednost le, če bi omogočal veliko hitrejšo sprejetje odločitev kot sedanji postopki, se predlaga, da Komisija uporabi izvedbena pooblastila iz člena 291 Pogodbe o delovanju Evropske unije, da se zagotovi pravilno izvajanje direktive o DDV ter preprečijo proračunske izgube in kršitve načel poštenega obdavčenja.

Za sprejetje izvedbenih sklepov, da se zadevni državi članici, ki je vložila zahtevo, odobri ukrep na podlagi odstopanja za namene boja proti goljufijam, bi se uporabil postopek pregleda, kot je za obdavčenje izrecno predviden v členu 2(2)(b)(v) Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije⁵ (v nadaljnjem besedilu: uredba o komitologiji), pri čemer so praktični in pravni vidiki zadevnega postopka določeni v členu 5 navedene uredbe.

Komisija bi v povezavi s tem členom v nujnih in ustrezno utemeljenih primerih v smislu člena 8 uredbe o komitologiji sprejela akte, ki se začnejo takoj uporabljati. To je najhitrejša možnost za zagotovitev pravne podlage za hiter začetek uporabe ukrepa na podlagi odstopanja v državi članici. Kot je bilo že navedeno, se s tem poudarja izrednost MHO in pojasnjuje njegovo omejeno področje uporabe.

Z odstopanjem od standardnega 6-mesečnega obdobja uporabe iz člena 8(2) uredbe o komitologiji se predlaga podaljšanje obdobja uporabe vseh odobritev, zagotovljenih na podlagi MHO, na največ eno leto. To bi medtem državam članicam omogočilo spremljanje standardnega postopka iz člena 395 direktive o DDV ali izvajanje drugih ukrepov za boj proti goljufijam, pri katerih odstopanje ni potrebno.

V skladu s členom 8(3) uredbe o komitologiji bi bilo treba akt v 14 dneh po njegovem sprejetju s strani Komisije predložiti ustreznemu komitološkemu odboru, ki bi bil Stalni odbor za upravno sodelovanje (SCAC). Člen 3(5) uredbe o komitologiji določa, da je mogoče v ustrezno utemeljenih primerih na podlagi pisnega postopka pridobiti mnenje odbora, pri čemer namerava Komisija izkoristiti to možnost, da bi čim bolj pospešila postopek. Država članica ne more, kot je dovoljeno v drugem pododstavku člena 3(5) uredbe o komitologiji, na zahtevo zaključiti pisnega postopka, zato da bi bila sklicana seja odbora, ker bi se tako zelo upočasnili celotni postopek. Komisija mora v primeru negativnega mnenja odbora nemudoma razveljaviti odstopanje v skladu s členom 8(3) uredbe o komitologiji.

Kar zadeva vsebino odstopanj, ki bi bila lahko odobrena v okviru MHO, se predlaga priprava in odobritev seznama ukrepov za boj proti goljufijam, ker je po predložitvi zahteve za MHO zelo malo časa za temeljno razpravo med državami članicami o vrsti ukrepov za boj proti goljufijam ali pa sploh ni časa zanje. To bo Komisiji tudi omogočilo, da bo pri svojem delu v veliki meri uporabljala vnaprej pripravljena besedila, s čimer se bodo skrajšali časovni okviri za obravnavo posameznih primerov in za prevode.

Edini ukrep za boj proti goljufijam, ki je trenutno določen v tem predlogu, je tako imenovani mehanizem obrnjene davčne obveznosti, v skladu s katerim mora DDV namesto dobavitelja

⁵ UL L 55, 28.2.2011, str. 13.

blaga ali storitev, ki je običajno odgovoren za plačilo, plačati prejemnik, ki je davčni zavezanec. Če je prejemnik upravičen do popolnega odbitka, DDV obračuna in odbije v istem obračunu DDV, zato ni izvedeno nobeno dejansko plačilo ali vračilo, s čimer se zmanjšajo možnosti za goljufije. Ta ukrep se je, ne glede na njegove morebitne negativne srednjeročne stranske učinke, izkazal za učinkovito orodje za ustavitev goljufij (in zlasti davčnega vrtiljaka), če je usmerjen v nekatere posamezne sektorje.

Druge ukrepe bi moral določiti Svet, ki bi odločitev sprejel soglasno na predlog Komisije, da bi bili ti ukrepi vzpostavljeni pred njihovo obravnavo kot del katere koli zahteve za MHO.

V postopkovnem smislu morajo države članice Komisiji predložiti zahtevo, v kateri morajo opisati svojo namero o uvedbi ukrepa na podlagi odstopanja v okviru sistema MHO. Podrobno morajo pojasniti izredne okoliščine v primeru goljufij, da bi bila uporaba MHO upravičena, pri čemer Komisija po potrebi zahteva dodatne informacije. Ko so na voljo vse potrebne informacije, Komisija v enem mesecu ukrep odobri ali pa zadevno državo članico obvesti o njegovi zavrnitvi.

Za čim večjo poenostavitev postopka bi države članice zahtevo predložile na standardiziranem obrazcu, ki ga določi Komisija ter vsebuje vnaprej določen seznam vprašanj, ki omogočajo hitrejšo in celovitejšo preverjanje in oceno goljufije, za katero je bila vložena zahteva za odstopanje. Kar zadeva notranjo organizacijo, bo Komisija zagotovila vzpostavitev pospešenega postopka odločanja. Odstopanje bi odobrila Komisija sama, pri tem pa ji ne bi bilo treba čakati na odločitev Sveta in bi bila odobritev mogoča celo, preden bi pristojni organ sprejel mnenje. Poleg tega bi bilo mogoče sklep sprejeti le v eni jezikovni različici, ker bi zadeval le eno državo članico. Zaradi kombinacije vseh teh dejavnikov bi morala biti Komisija po pridobitvi vseh potrebnih informacij sposobna upoštevati enomesečni rok.

2. REZULTATI POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCENA UČINKA

Javno posvetovanje o morebitni uporabi MHO je bilo že izvedeno v okviru zgoraj navedenega Sporočila o prihodnosti DDV. Pred tem javnim posvetovanjem so države članice sodelovale v razpravah (prek strateške skupine za boj proti davčnim goljufijam), ki so pokazale, da obstaja veliko zanimanje za vzpostavitev takega mehanizma.

Ta predlog je predvsem postopkovne narave. Njegov cilj je, da se v nujnih primerih pospeši uporaba možnosti, ki jo države članice že imajo, tj. zagotovitev odobritve odstopanja od določb direktive o DDV. Zato ocena učinka v tem smislu ni relevantna. Le poznejši nacionalni ukrepi, odobreni v okviru MHO (kot so ukrepi, ki so zdaj odobreni v skladu s členom 395), bi lahko imeli določen učinek, ki zaradi omejenega področja uporabe in trajanja vsekakor ne bi smel biti znaten.

Ker poleg tega ni znano, v katerih konkretnih in specifičnih primerih bi lahko države članice zahtevale odobritev predlaganega postopka MHO, ni mogoče oceniti nobenega količinskega učinka, ki bi ga lahko imel MHO v primerjavi s sedanjim postopkom za odobritev odstopanja, ker bi bilo to očitno vedno odvisno od posameznega primera.

3. PRAVNI ELEMENTI PREDLOGA

Da bi se državam članicam bolj pomagalo pri njihovem boju proti agresivnim oblikam goljufij na področju DDV, predlagani ukrep dopolnjuje postopek za sprejetje nekaterih ukrepov na podlagi odstopanja, da se zagotovi hitrejši ter s tem tudi primernejši in učinkovitejši odziv na take goljufije. Zato ta predlog spreminja direktivo o DDV.

Ukrepi EU so utemeljeni na podlagi subsidiarnosti v skladu s pravno podlago za delo na področju posrednega obdavčenja iz člena 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Uporabijo se izvedbena pooblastila Komisije na podlagi člena 291 PDEU in v skladu z uredbo o komitologiji, ki določa, da je treba pri vprašanih obdavčenja uporabiti postopek pregleda. Uporaba aktov, ki se začnejo takoj uporabljati, je upravičena zaradi tveganja za nenadomestljive finančne izgube. Tako se bo pospešil postopek za sprejetje takšnih ukrepov na podlagi odstopanja.

Zgoraj navedeni pojav nepričakovanih in velikih goljufij ima pogosto mednarodno razsežnost (npr. tako imenovani davčni vrtiljak ali goljufija „neplačujočega gospodarskega subjekta“). Kadar se države članice srečujejo z novimi oblikami trgovine (npr. storitvami, s katerimi se trguje na mednarodni ravni), se ne morejo same boriti proti tem (neotipljivim) krogotokom goljufij, ki se hkrati izvajajo v več državah. Zato je cilj boja proti goljufijam lažje doseči na ravni EU, in sicer prek direktive, ki državam članicam omogoča, da v izjemnih primerih veliko hitreje zagotovijo pravno podlago za ukrep na podlagi odstopanja, kot je to zdaj mogoče. Zato to ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje cilja.

Predlagani instrument je direktiva, ker je tudi zakonodajni akt, ki se spreminja, direktiva, zato ne bi bil primeren noben drug zakonodajni akt.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima negativnega vpliva na proračun EU.

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede mehanizma za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 113 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta⁶,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora⁷,

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Davčne goljufije na področju davka na dodano vrednost (DDV) povzročajo znatne proračunske izgube ter vplivajo na konkurenčne pogoje in s tem na delovanje notranjega trga. Posebne oblike nepričakovanih in velikih davčnih goljufij so se nedavno razvile zlasti zaradi uporabe elektronskih sredstev, ki omogočajo hitro in obsežno nezakonito trgovino.
- (2) V skladu z Direktivo Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost⁸ lahko države članice zaprosijo za odstopanje od navedene direktive, da preprečijo nekatere oblike davčnih utaj ali izogibanje davku. Takšno odstopanje se odobri na podlagi predloga Komisije, ki ga sprejme Svet. Nedavne izkušnje so pokazale, da postopek za odobritev odstopanj ni vedno dovolj prilagodljiv, da bi se zagotovila takojšnja in primerna obravnava zahtev držav članic.
- (3) Za zagotovitev načela poštenega obdavčenja in izvajanja Direktive 2006/112/ES, kadar sedanji postopek za odobritev odstopanja ni primeren, je treba vzpostaviti nov postopek za odobritev odstopanj, ki se imenuje „mehanizem za hiter odziv“.
- (4) Da se omogoči hitrejše sprejetje potrebnih odstopanj in zagotovijo enotni pogoji za izvajanje Direktive 2006/112/ES, bi bilo treba na Komisijo prenesti izvedbena

⁶ UL C , , str. .

⁷ UL C , , str. .

⁸ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

pooblastila v zvezi z odobritvijo, zagotovljeno državi članici, ki je vložila zahtevo, za uvedbo ukrepov na podlagi odstopanja v določenem okviru mehanizma za hiter odziv. Ta pooblastila bi bilo treba izvajati v skladu z Uredbo (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije⁹.

- (5) Komisija bi morala sprejeti izvedbene akte, ki se začnejo takoj uporabljati, kadar je to v nujnih in ustrezno utemeljenih primerih v zvezi z odobritvijo, zagotovljeno državi članici, ki je vložila zahtevo, potrebno za uvedbo ukrepov na podlagi odstopanja. Akte, ki se začnejo takoj uporabljati, je treba sprejeti v primeru nepričakovanih in velikih goljufij, ki bi lahko povzročile znatne in nenadomestljive izgube.
- (6) Najdaljše obdobje veljavnosti aktov, ki se začnejo takoj uporabljati, je treba podaljšati, da se medtem zadevni državi članici omogoči vzpostavitev trajnejših ukrepov. Tako bi se tudi zagotovilo dovolj časa za uporabo postopka za odstopanje iz člena 395 Direktive 2006/112/ES, če bi bilo to potrebno.
- (7) Določitev, da je za plačilo DDV odgovoren prejemnik (obrnjena davčna obveznost), je učinkovit ukrep, da se hkrati takoj ustavijo najbolj znane vrste davčnih utaj v nekaterih sektorjih. Ker pa se lahko razmere sčasoma spremenijo, bi bilo morda treba dovoliti tudi sprejetje drugih ukrepov. V zvezi s tem bi moral Svet na predlog Komisije po potrebi določiti morebitne druge ukrepe, ki spadajo na področje uporabe mehanizma za hiter odziv. Določiti bi bilo treba vrsto ukrepov, ki bi bili lahko dovoljeni, da bi se skrajšal čas, potreben za odobritev odstopanj s strani Komisije.
- (8) Prav tako je treba določiti standardiziran obrazec za zahteve držav članic, da se olajšata njihovo razumevanje in nadaljnja obravnava. Za zagotovitev enotnih pogojev pri izvajanju Direktive 2006/112/ES bi bilo treba na Komisijo prenesti izvedbena pooblastila v zvezi z zadevnim standardiziranim obrazcem.
- (9) Za pospešitev sprejetja izvedbenih ukrepov v zvezi z odobritvijo, zagotovljeno državi članici, ki je vložila zahtevo, glede uvedbe ukrepov na podlagi odstopanja v posebnem okviru mehanizma za hiter odziv, bi moral predsednik odbora uporabiti pisni postopek v smislu člena 3(5) Uredbe (EU) št. 182/2011. Prav tako je treba izključiti možnost, da bi član odbora zaprosil za zaključek pisnega postopka brez izida.
- (10) Ker cilja ukrepa, ki ga je treba sprejeti, in sicer obravnavanja pojava nepričakovanih in velikih goljufij na področju DDV, ki imajo zelo pogosto mednarodno razsežnost, ni mogoče zadovoljivo doseči na ravni držav članic, ker se te same ne morejo boriti proti krogotokom goljufij, ki so povezani z novimi oblikami trgovine in se hkrati izvajajo v več državah, in je mogoče ta cilj zaradi zagotavljanja hitrejšega ter s tem tudi primernejšega in učinkovitejšega odziva na take goljufije lažje uresničiti na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.
- (11) Direktivo 2006/112/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

⁹ UL L 55, 28.2.2011, str. 13.

SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

V poglavje 2 naslova XIII Direktive 2006/112/ES se vstavi naslednji oddelek 1a:

„Oddelek 1a

Mehanizem za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV

Člen 395a

1. Komisija lahko sprejme izvedbene akte, s katerimi z odstopanjem od te direktive kateri koli državi članici dovoli uvedbo naslednjih posebnih ukrepov za boj proti nepričakovanim in velikim goljufijam na področju DDV, ki bi lahko povzročile znatne in nenadomestljive finančne izgube:
 - (a) določitev prejemnika kot osebe, zavezane za plačilo DDV za posamezno dobavo blaga in storitev z odstopanjem od člena 193, in sicer na podlagi zahteve za tak ukrep iz odstavka 2 tega člena;
 - (b) kateri koli drug ukrep, ki ga soglasno določi Svet na predlog Komisije.

Za namene točke (a) se za poseben ukrep uporabljajo ustrezni nadzorni ukrepi, ki jih izvajajo države članice v zvezi z davčnimi zavezanci, ki zagotavljajo blago ali storitve, za katere se zadevni ukrep uporablja.

Izvedbeni akti iz prvega pododstavka tega odstavka se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 395b(2).

Komisija v nujnih in ustrezno utemeljenih primerih v zvezi z odobritvijo, zagotovljeno državi članici, ki je vložila zahtevo, potrebno za uvedbo ukrepov na podlagi odstopanja iz prvega pododstavka tega odstavka, sprejme izvedbene akte, ki se začnejo takoj uporabljati, v skladu s postopkom iz člena 395b(3). Zadevni akti ostanejo v veljavi največ eno leto.

2. Država članica, ki želi uvesti ukrep iz odstavka 1, pošlje zahtevek Komisiji. Država članica Komisiji zagotovi informacije o zadevnem sektorju, vrsti in značilnostih goljufije, njenem nepričakovanem in obsežnem značaju ter njenih posledicah v smislu znatnih in nenadomestljivih finančnih izgub. Če Komisija meni, da nima vseh potrebnih informacij, o tem v enem mesecu od prejetja zahtevka obvesti zadevno državo članico in opredeli, katere dodatne informacije potrebuje.

Potem ko ima Komisija vse informacije, za katere meni, da jih potrebuje za oceno zahteve, v enem mesecu poseben ukrep odobri ali obvesti zadevno državo članico, da zahtevanemu ukrepu nasprotuje.

3. Komisija sprejme izvedbeni akt o vzpostavitvi standardiziranega obrazca za predložitev informacij iz prvega pododstavka odstavka 2. Zadevni izvedbeni akt se sprejme v skladu s postopkom pregleda iz člena 395b(2).

Člen 395b

1. Komisiji pomaga odbor iz člena 58 Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010(*). Ta odbor je odbor v smislu Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta(**).
2. Pri sklicevanju na ta odstavek se uporablja člen 5 Uredbe (EU) št. 182/2011.
3. Pri sklicevanju na ta odstavek se uporablja člen 8 Uredbe (EU) št. 182/2011 v povezavi s členom 5 Uredbe.

Kadar je treba mnenje odbora pridobiti s pisnim postopkom, se pisni postopek zaključi brez izida le, če v roku za predložitev mnenja tako odloči predsednik odbora.

(*) UL L 268, 12.10.2010, str. 1.

(**) UL L 55, 28.2.2011, str. 13.“

Člen 2

1. Države članice najpozneje do 1. januarja 2013 sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Besedilo navedenih predpisov nemudoma posredujejo Komisiji.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Države članice določijo način takega sklicevanja.

2. Države članice sporočijo Komisiji besedila glavnih določb nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 3

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 4

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet,
Predsednik*