



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.4.2021
COM(2021) 181 final

2021/0097 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

**o spremembi Direktive 2006/112/ES glede oprostitov pri uvozu in nekaterih dobavah v
zvezi z ukrepi Unije v javnem interesu**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Namen te pobude je podpreti in olajšati ukrepe, ki se v javnem interesu sprejemajo na ravni Unije, zlasti kadar Unija izvaja pooblastila za pridobitev blaga in storitev, da bi jih brezplačno razdelila državam članicam v skladu z njihovimi nujnimi potrebami. Ti ukrepi so med drugim namenjeni preprečevanju izrednih razmer ter pripravi ali odzivu nanje ob sedanjih ali prihodnjih krizah in nesrečah. Pobuda te ukrepe podpira z odpravo davka na dodano vrednost (DDV) kot stroškovnega dejavnika in povezanega regulativnega bremena. Natančneje, ta predlog določa oprostitev plačila DDV za blago ali storitve, ki se dobavijo Komisiji, agenciji EU ali organu EU oziroma opravljajo zanje, in za blago, ki ga Komisija, agencija EU ali organ EU uvozi, kadar Komisija ali takšna agencija oziroma organ to blago ali storitve pridobi pri izvajanju svojih pooblastil, podeljenih v javnem interesu s pravom Unije.

Trenutna pandemija COVID-19 zlasti kaže, kako pomembna sta dobra pripravljenost in sposobnost hitrega odzivanja na podlagi strukturiranega, skladnega in centraliziranega pristopa na ravni EU. Ta ugotovitev velja tudi za druge sedanje in prihodnje razmere, ki zahtevajo usklajeno ukrepanje na ravni Unije. Zato je namen te pobude, ki temelji na izkušnjah z obvladovanjem pandemije COVID-19, Evropski uniji zagotoviti široko zastavljeno rešitev, ki bo kos izzivom prihodnosti. Cilj je uskladiti določbe EU o DDV, na primer v zvezi z ukrepi na področju obvladovanja nesreč in kriz, ter tako olajšati dejavnosti Komisije, agencij EU in drugih organov EU pri izvajanju svojih pooblastil, podeljenih s pravom Unije.

Glede na izkušnje, ki jih je Komisija pridobila pri sprejemanju nujnih ukrepov med pandemijo COVID-19, je DDV, zaračunan za nekatere transakcije, pri postopkih javnega naročanja na koncu stroškovni dejavnik, ki bremeni omejene proračune. Ti zneski DDV zmanjšujejo količino blaga in storitev, ki jih lahko Komisija naroči za ustvarjanje zalog ali takojšnjo razdelitev državam članicam, hkrati pa povečujejo zapletenost in zavlačujejo solidarnostne dejavnosti za obravnavo nujnih potreb. Poleg tega stroški izpolnjevanja obveznosti postanejo breme za podjetja, ki Uniji dobavljajo blago in zanj opravljajo storitve, zlasti kar zadeva njihovo registracijo pri davčnih organih številnih ali vseh držav članic.

Zato je treba nujno in nemudoma ukrepati v zvezi z bojem proti sedanji pandemiji COVID-19 in se pripraviti za podobne prihodnje ukrepe v javnem interesu na ravni Unije. Za ta namen bi bilo treba uvesti široko zastavljeno oprostitev plačila DDV za nakupe, ki jih Komisija, agencija EU ali organ EU opravi za darovanje, ustvarjanje zalog ali kakršno koli drugačno dobavo blaga ali storitev državam članicam ali tretjim osebam, saj je to ustrezna rešitev, potrebna za lažje usklajevanje ukrepov na ravni Unije.

Zaradi izkušenj, pridobljenih med pandemijo COVID-19, in za zagotovitev rešitve, ki bo kos izzivom prihodnosti, je področje uporabe tega predloga zastavljeno široko in zajema vse vrste blaga in storitev. Kar zadeva blago, bi se predlog na primer uporabljal za zdravstvene protiukrepe vseh vrst, na primer biološke proizvode¹, zdravila² in medicinske pripomočke³.

¹ Na primer cepiva, proizvode iz krvi ali protitelesa.

² Na primer antimikrobike in antibiotike, kemične protistrupe, sredstva za zdravljenje poškodb zaradi sevanja, antitoksine in tablete joda za jedrske nesreče.

³ Na primer diagnostične teste in materiale za testiranje, laboratorijsko opremo ter osebno zaščitno opremo, kot so rokavice, respiratorji/maske, halje, razkužila in oprema.

Predlog bi zajemal tudi nezdravstvene predmete, potrebne za reševanje humanitarnih kriz⁴. Zajema pa tudi številne storitve, ki so ali niso povezane z zdravstvenim sektorjem⁵.

Upravičeni namen, za katerega Komisija, agencija EU ali organ EU uporabi to blago in storitve, je katera koli dejavnost v javnem interesu pri izvajanju njihovih pooblastil, podeljenih s pravom Unije. Pridobljeno blago ali storitve se lahko na primer brezplačno namenijo državam članicam ali tretjim osebam⁶. Lahko so tudi del strategije ustvarjanja zaloga za prihodnje donacije.

Komisija je zaradi pandemije COVID-19 sprejela izredne ukrepe na področju DDV za pomoč žrtvam izbruha. Komisija je 3. aprila 2020 sprejela Sklep (EU) 2020/491⁷, ki državam članicam omogoča, da življenjsko pomembno blago, ki je potrebno za spopadanje s posledicami izbruha COVID-19, začasno oprostitjo DDV (in ga oprostitjo carinskih dajatev) (to blago med drugim zajema osebno zaščitno opremo, *in vitro* diagnostične medicinske pripomočke, medicinske pripomočke, kot so ventilatorji, in omejeno število zdravil⁸).

Ta sklep se nanaša samo na uvoz in ne na dobave znotraj Skupnosti ali domače dobave, ker so avtonomne pristojnosti Komisije omejene na to področje. Prvotni ukrep se je uporabljal šest mesecev in je bil dodatno podaljšan do 31. oktobra 2020⁹ in 30. aprila 2021¹⁰. Trenutno je v pripravi nadaljnje podaljšanje.

Svet je 7. decembra 2020¹¹ sprejel predlog Komisije¹² o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES¹³ (direktiva o DDV), ki državam članicam dovoljuje uporabo nižje stopnje DDV za dobavo *in vitro* diagnostičnih medicinskih pripomočkov za COVID-19 in storitve, ki so z njimi tesno povezane. Poleg tega države članice za dobavo teh pripomočkov in storitve, ki so z njimi tesno povezane, ter za dobavo cepiv proti COVID-19 ter storitve, ki so tesno povezane

⁴ Na primer šotore, ležišča, oblačila in hrano, opremo za iskanje in reševanje v potresnih regijah, vreče s peskom, rešilne jopiče in napihljive čolne za poplavne regije ter merilnike sevanja za jedrske nesreče.

⁵ Na primer razvoj, proizvodnjo in nabavo potrebnih proizvodov, raziskovalne in inovacijske dejavnosti, dejavnosti skupnega javnega naročanja, strateško ustvarjanje zaloga proizvodov, farmacevtske licence, uporabo terapij, nastanitev pacientov, izmenjavo zdravstvenih delavcev ali drugih strokovnjakov, zagotavljanje karantenskih objektov, klinična preskušanja, znanstveno potrjevanje medicinskih izdelkov ter razkuževanje prostorov.

⁶ Na primer bolnišnici, nacionalnemu organu za zdravje ali odzivanje na nesreče ali zasebnemu podjetju, odgovornemu za odzivanje na nesreče.

⁷ Sklep Komisije (EU) 2020/491 z dne 3. aprila 2020 o oprostitvi uvoznih dajatev in oprostitvi plačila DDV za uvoz za blago, potrebno za spopadanje s posledicami izbruha COVID-19 v letu 2020 (UL L 103 I, 3.4.2020, str. 1).

⁸ Glej okvirni seznam blaga na https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/03-04-2020-import-duties-vat-exemptions-on-importation-covid-19-list-of-goods.pdf.

⁹ Sklep Komisije (EU) 2020/1101 z dne 23. julija 2020 o spremembi Sklepa (EU) 2020/491 o oprostitvi uvoznih dajatev in oprostitvi plačila DDV za uvoz za blago, potrebno za spopadanje s posledicami izbruha COVID-19 v letu 2020 (UL L 241, 27.7.2020, str. 36).

¹⁰ Sklep Komisije (EU) 2020/1573 z dne 28. oktobra 2020 o spremembi Sklepa (EU) 2020/491 o oprostitvi uvoznih dajatev in oprostitvi plačila DDV za uvoz za blago, potrebno za spopadanje s posledicami izbruha COVID-19 v letu 2020 (UL L 359, 29.10.2020, str. 8).

¹¹ Direktiva Sveta (EU) 2020/2020 z dne 7. decembra 2020 o spremembi Direktive 2006/112/ES glede začasnih ukrepov v zvezi z davkom na dodano vrednost, ki se uporabljajo za cepiva proti COVID-19 ter *in vitro* diagnostične medicinske pripomočke za COVID-19 v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 419, 11.12.2020, str. 1).

¹² Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES glede začasnih ukrepov v zvezi z davkom na dodano vrednost za cepiva proti COVID-19 ter *in vitro* diagnostične medicinske pripomočke za COVID-19 v odziv na pandemijo COVID-19 (COM(2020) 688 final).

¹³ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1), kakor je bila spremenjena.

s temi cepivi, lahko odobrijo oprostitev s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi.

S temi ukrepi so bile zagotovljene hitre, učinkovite in ciljno usmerjene rešitve za nujne potrebe, ki so se pojavile med pandemijo COVID-19. Vendar so ti ukrepi začasni in imajo zelo omejeno področje uporabe, poleg tega pa se za uporabo možnosti ničelnih stopenj, kjer je bilo to mogoče, niso odločile vse države članice.

Direktiva o DDV pod določenimi pogoji in omejitvami določa oprostitev¹⁴ s pravico do odbitka DDV v predhodni fazi za uvoz blaga, ki ga opravijo evropski organi (vključno s Komisijo), za katere se uporablja Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije¹⁵, ter za dobavo blaga in opravljanje storitev tem organom. Na podlagi njihove razlage Protokola o privilegijih in imunitetah Evropske unije je ta oprostitev strogo omejena na nakupe, opravljene za uradno uporabo takega organa EU. Ne bi se uporabljala za nakup blaga in storitev, ki so na primer brezplačno namenjeni državam članicam ali tretji osebi, kot je nacionalni zdravstveni organ ali bolnišnica, saj se to ne šteje za uradno uporabo. Prav taki primeri pa lahko postanejo še posebej pomembni pri odzivanju na krize, zato trenutno veljavne oprostitve plačila DDV v zvezi s tem ne zadostujejo.

Tudi predlog Komisije iz leta 2018¹⁶ o spremembi direktive o DDV glede stopenj DDV, ki je v obravnavi v Svetu, ne bi mogel biti zadovoljiva rešitev za odpravo plačila DDV na vse transakcije, na katere se nanaša ta pobuda. Če bi ga Svet soglasno sprejel, bi državam članicam omogočil uporabo nižje ali celo ničelne stopnje¹⁷ za določene dobave, če takšne dobave koristijo le končnemu potrošniku in uresničujejo cilj splošnega interesa. V vsakem primeru pa bi se države članice še vedno same odločale o uporabi takšne ugodne obravnave DDV.

Da bi lahko države članice bolje obvladovale izzive digitalne dobe in da bi se zmanjšalo upravno breme, povezano z uporabo papirne različice potrdila o oprostitvi iz Priloge II k Izvedbeni uredbi Sveta (EU) št. 282/2011¹⁸, zlasti v kriznih razmerah, kot so pandemije, bi bilo treba uvesti elektronski obrazec. Njegov namen je potrditi, da transakcija v skladu s prvim pododstavkom člena 151(1) direktive o DDV izpolnjuje pogoje za oprostitev. Kakor je že bilo storjeno na podlagi člena 199b(4) direktive o DDV, bi bilo treba Komisijo pooblastiti, da po posvetovanju s Stalnim odborom za upravno sodelovanje, ustanovljenim s členom 58 Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010¹⁹, ob uporabi postopka pregleda iz člena 5 Uredbe (EU) št. 182/2011²⁰ z izvedbenimi akti določi tehnične podrobnosti tega obrazca, vključno s skupnim elektronskim sporočilom, s katerim se informacije posredujejo.

¹⁴ Člena 143(1)(fa) in 151(1)(aa).

¹⁵ Protokol (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (UL C 326, 26.10.2012, str. 1).

¹⁶ Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost (COM(2018) 20 final z dne 18. januarja 2018).

¹⁷ Oprostitev plačila DDV s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi dobavne verige.

¹⁸ Izvedbena uredba Sveta (EU) št. 282/2011 z dne 15. marca 2011 o določitvi izvedbenih ukrepov za Direktivo 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (prenovitev) (UL L 77, 23.3.2011, str. 1).

¹⁹ Uredba Sveta (EU) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (UL L 268, 12.10.2010, str. 1).

²⁰ Uredba (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 Komisije (UL L 55, 28.2.2011, str. 13).

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Predlog dopolnjuje Sklep Komisije (EU) 2020/491 z dne 3. aprila 2020 o oprostitvi uvoznih dajatev in oprostitvi plačila DDV za uvoz za blago, potrebno za spopadanje s posledicami izbruha COVID-19 v letu 2020, ki je podaljšán do konca aprila 2021. Dopolnjuje tudi Direktivo Sveta (EU) 2020/2020 z dne 7. decembra 2020 o spremembi Direktive 2006/112/ES glede začasnih ukrepov v zvezi z davkom na dodano vrednost, ki se uporabljajo za cepiva proti COVID-19 ter *in vitro* diagnostične medicinske pripomočke za COVID-19 v odziv na pandemijo COVID-19. Prav tako je v skladu s predlogom Komisije iz leta 2018 o spremembi direktive o DDV glede stopenj DDV, ki je v obravnavi v Svetu.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je v skladu s pobudami, sprejetimi v okviru politik EU, kot sta evropska zdravstvena unija in farmacevtska strategija za Evropo. Zlasti je v skladu s spodaj opisanimi pobudami.

Svet je 14. aprila 2020 aktiviral instrument za nujno pomoč v Uniji²¹, ki državam članicam pomaga pri odzivanju na pandemijo COVID-19, in sicer tako, da na ravni EU strateško in usklajeno obravnava nujne potrebe.

Komisija je 2. junija 2020 predlagala²² ciljno usmerjene spremembe mehanizma Unije na področju civilne zaščite²³, da bi se lahko Unija in države članice bolje pripravile ter se hitro in učinkovito odzivale na prihodnje krize, zlasti tiste s hudimi posledicami zaradi potencialnih motenj v naših gospodarstvih in družbah, kot se je jasno pokazalo pri krizi zaradi COVID-19. Splošni cilj navedenega mehanizma je okrepiti sodelovanje med državami članicami EU in šestimi sodelujočimi državami²⁴ na področju civilne zaščite, da bi se izboljšali preprečevanje nesreč ter pripravljenost in odzivanje nanje. Kadar izredne razmere v državi presegajo njene zmožnosti odzivanja, lahko zadevna država prek mehanizma zaprosi za pomoč. Prek mehanizma ima Komisija ključno vlogo pri usklajevanju odzivanja na nesreče v Evropi in zunaj nje ter prispeva vsaj 75 % k stroškom prevoza in/ali operativnim stroškom napotitev. Center za usklajevanje nujnega odziva²⁵ pod okriljem Komisije je v središču mehanizma Unije na področju civilne zaščite in usklajuje zagotavljanje pomoči državam, ki jih prizadenejo nesreče, na primer v obliki pošiljk pomoči, strokovnega znanja, enot civilne zaščite in specializirane opreme.

Predsednica Komisije je v govoru o stanju v Uniji 2020 z dne 16. septembra 2020 poudarila, da je treba izkoristiti spoznanja iz sedanje krize in vzpostaviti evropsko zdravstveno unijo. Hkrati je v pismu o nameri²⁶ predsedniku Evropskega parlamenta in predsedstvu Sveta predstavila ustrezne ključne pobude za leto 2021. Te pobude vsebujejo tudi zakonodajne predloge za ustanovitev nove evropske agencije za biomedicinske raziskave in razvoj, razširitev pooblastil Evropske agencije za zdravila in Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni ter vzpostavitev evropskega prostora zdravstvenih podatkov.

²¹ Uredba Sveta (EU) 2020/521 z dne 14. aprila 2020 o aktiviranju nujne pomoči v skladu z Uredbo (EU) 2016/369 in spremembi njenih določb zaradi upoštevanja izbruha COVID-19 (UL L 117, 15.4.2020, str. 3).

²² Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (COM(2020) 220 final).

²³ Sklep št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (UL L 347, 20.12.2013, str. 924).

²⁴ Islandija, Norveška, Srbija, Severna Makedonija, Črna gora in Turčija.

²⁵ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en.

²⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_sl.pdf.

Komisija je v svojem delovnem programu za leto 2021²⁷ poudarila, da je treba okrepiti našo pripravljenost na krize in obvladovanje čezmejnih nevarnosti za zdravje, ter potrdila, da je čas za oblikovanje močnejše evropske zdravstvene unije. Delovni program vsebuje zakonodajne predloge za okrepitev okvira EU za odkrivanje resnih čezmejnih nevarnosti za zdravje in odzivanje nanje ter povečanje vloge obstoječih agencij. Nadaljnje pobude bodo vključevale predlog za ustanovitev agencije za napredne biomedicinske raziskave in razvoj, novo farmacevtsko strategijo, s katero bo državljanke in državljanom zagotovljeno, da se lahko zaneajo na varna, cenovno dostopna in visokokakovostna zdravila, ter evropski prostor zdravstvenih podatkov, da bi se podatki lahko izkoristili za boljše zdravstveno varstvo, boljše raziskave in boljše oblikovanje politik v korist pacientov.

Marca 2021 je bil sprejet nov program za ukrepe Unije na področju zdravja (Program EU za zdravje)²⁸, katerega cilj je izboljšati odpornost zdravstvenih sistemov na čezmejne nevarnosti za zdravje, kakršna je COVID-19, in izboljšati zmogljivosti kriznega upravljanja. Poleg tega bo z navedenim programom uresničena evropska zdravstvena unija, saj se bo vlagalo v zdravljenje raka, boljše pripravljenost na pandemijo, razpoložljivost zdravil in inovacije, spodbujal pa bo tudi digitalno zdravstvo in preprečevanje bolezni.

Komisija je v sporočilu z dne 11. novembra 2020²⁹ določila osnovne gradnike evropske zdravstvene unije. Sporočilo so spremljali trije zakonodajni predlogi, in sicer predlog uredbe o resnih čezmejnih nevarnostih za zdravje, ki bi nadomestila Sklep št. 1082/2013/EU³⁰, ter predloga o okrepitvi pooblastil Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni³¹ in Evropske agencije za zdravila³².

Nova pobuda za evropsko zdravstveno unijo zagovarja krepitev obstoječih struktur in mehanizmov za boljše zaščito pred nevarnostmi za zdravje ljudi, njihovo preprečevanje ter pripravljenost in odzivanje nanje na ravni EU. Priporoča okrepljen okvir za čezmejno sodelovanje v boju proti vsem nevarnostim za zdravje, s katerim bi bolje ščitili življenja in varovali notranji trg, hkrati pa ohranili najvišje standarde na področju varstva človekovih pravic in državljanskih svoboščin. Poleg tega krepi vlogo EU pri mednarodnem usklajevanju in sodelovanju v zvezi s preprečevanjem in nadzorom čezmejnih nevarnosti za zdravje ter izboljševanjem svetovne zdravstvene varnosti.

Komisija je v okviru nove evropske zdravstvene unije napovedala tudi zakonodajni predlog, ki bo predstavljen pred koncem leta 2021 in s katerim bi se ustanovil organ za odzivanje na izredne zdravstvene razmere.

²⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 19. oktobra 2020 – Vitalna Unija v krhkem svetu (COM(2020) 690 final).

²⁸ Uredba (EU) 2021/522 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. marca 2021 o vzpostavitvi programa za ukrepe Unije na področju zdravja (Program EU za zdravje) za obdobje 2021–2027 in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 282/2014 (UL L 107, 26.3.2021, str. 1).

²⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Oblikovanje evropske zdravstvene unije: krepitev odpornosti EU na čezmejne grožnje za zdravje (COM(2020) 724 final).

³⁰ Sklep št. 1082/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o resnih čezmejnih nevarnostih za zdravje in o razveljavitvi Odločbe št. 2119/98/ES (UL L 293, 5.11.2013, str. 1).

³¹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 851/2004 o ustanovitvi Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (COM(2020) 726 final).

³² Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o okrepljeni vlogi Evropske agencije za zdravila pri pripravljenosti na krize in njihovem upravljanju na področju zdravil in medicinskih pripomočkov (COM(2020) 725 final).

Komisija je v svojem sporočilu z dne 25. novembra 2020³³ predstavila novo farmacevtsko strategijo za Evropo, v kateri so predstavljeni konkretni ukrepi za zagotovitev dostopa do zdravil ter njihove razpoložljivosti in cenovne dostopnosti. S temi ukrepi se bodo podpirale raznolike in varne dobavne verige, da bo zagotovljena odprta strateška avtonomija EU v svetu, ter se spodbujala okoljsko trajnostna zdravila. Strategija je namenjena tudi krepitvi mehanizmov za pripravljenost in odzivanje na krize.

Pomembno je opozoriti, da imajo obstoječe in prihodnje agencije EU ter drugi organi EU čedalje pomembnejšo vlogo pri uresničevanju ciljev zgoraj navedenih in drugih prihodnjih pobud. Zato bi moral ta zakonodajni predlog zajemati tudi dobave tem agencijam ali organom ter uvoz, ki ga te agencije ali organi izvedejo.

Evropska agencija za zdravila je bila ustanovljena leta 1995³⁴, njena naloga pa je spodbujati znanstveno odličnost pri ocenjevanju in nadzoru zdravil v korist javnemu zdravju in zdravju živali. Njena pooblastila bodo v okviru nove Evropske zdravstvene unije razširjena tako, da bodo vključevala spremljanje in blažitev morebitnega pomanjkanja kritičnih zdravil in medicinskih pripomočkov, zagotavljanje znanstvenega svetovanja o zdravilih, s katerimi bi se lahko obravnavale, preprečevale ali diagnosticirale bolezni, ki povzročajo krize, usklajevanje študij za spremljanje učinkovitosti in varnosti cepiv ter usklajevanje kliničnih preskušanj.

Naloga Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni, ki je bil ustanovljen leta 2005³⁵, je ugotavljati in ocenjevati obstoječe in nastajajoče nevarnosti nalezljivih bolezni za zdravje ljudi ter obveščanje o njih. Njegova prihodnja pooblastila bodo zajemala epidemiološko spremljanje (v realnem času), načrtovanje pripravljenosti in odzivanja, poročanje in revizijo, zagotavljanje nezavezujočih priporočil in možnosti za upravljanje tveganj, zmogljivost za mobilizacijo in napotitev zdravstvene projektne skupine EU za pomoč lokalnemu odzivu v državah članicah ter vzpostavitev mreže referenčnih laboratorijev EU in mreže za snovi človeškega izvora.

Naloga prihodnjega organa za odzivanje na izredne zdravstvene razmere bo EU in njenim državam članicam omogočiti hitro uvedbo najnaprednejših zdravstvenih in drugih ukrepov v primeru izrednih zdravstvenih razmer, in sicer tako, da bo zajemal celotno vrednostno verigo od zasnove do distribucije in uporabe³⁶.

V obdobju 2020–2021 je bilo izvedenih oziroma je načrtovanih več skupnih javnih naročil³⁷, ki zajemajo blago, potrebno za obvladovanje pandemije COVID-19, kot so osebna zaščitna oprema, ventilatorji, laboratorijska oprema, material za cepljenje, hitri antigenski testi in terapij (npr. remdesivir). Komisija je v okviru instrumenta za nujno pomoč v Uniji neposredno nabavila maske, terapij in teste za darovanje državam članicam.

³³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za zdravila (COM(2020) 761 final).

³⁴ Uredba Sveta (EGS) št. 2309/93 z dne 22. julija 1993, ki določa postopke Skupnosti za pridobitev dovoljenja za promet in nadzor zdravil za uporabo v humani medicini in za uporabo v veterini ter ustanavlja Evropsko agencijo za vrednotenje zdravil (UL L 214, 24.8.1993, str. 1).

³⁵ Uredba (ES) št. 851/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o ustanovitvi Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (UL L 142, 30.4.2004, str. 1).

³⁶ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Oblikovanje evropske zdravstvene unije: krepitev odpornosti EU na čezmejne grožnje za zdravje (COM(2020) 724 final).

³⁷ Člen 5 Sklepa št. 1082/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o resnih čezmejnih nevarnostih za zdravje in o razveljavitvi Odločbe št. 2119/98/ES (UL L 293, 5.11.2013, str. 1).

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Pravna podlaga tega predloga je člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije. V tem členu je določeno, da Svet po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno sprejme določbe za harmonizacijo pravil držav članic na področju posrednega obdavčenja.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

V skladu z načelom subsidiarnosti, kakor je določeno v členu 5(3) Pogodbe o Evropski uniji, se lahko ukrepi na ravni Unije sprejmejo le, če države članice zastavljenih ciljev ne morejo zadovoljivo doseči same, temveč jih je mogoče zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseči na ravni EU. Sedanja direktiva o DDV državam članicam preprečuje, da bi za uvoz blaga, namenjenega podpori in spodbujanju ukrepov, sprejetih v javnem interesu na ravni EU, kadar ta uvoz opravi Komisija, agencija EU ali organ EU, ter za dobave blaga in opravljanje storitev s takšnim namenom Komisiji, agenciji EU ali organu EU, uporabljale splošno oprostitev DDV. Zakonodajna pobuda na ravni EU za spremembo direktive je najučinkovitejši način za zagotovitev delovanja takih ukrepov s popolno odpravo DDV kot stroškovnega dejavnika in odstranitvijo dodatnega bremena, ki ga predstavljajo povezani stroški izpolnjevanja obveznosti.

- **Sorazmernost**

Predlog je skladen z načelom sorazmernosti, ker ne presega tistega, kar je potrebno in sorazmerno za doseg zastavljenega cilja. S pobudo so plačila DDV oproščeni uvoz blaga ter dobava blaga in opravljanje storitev, ki jih Komisija, agencija EU ali organ EU pridobi pri izvajanju svojih pooblastil, podeljenih s pravom Unije, zlasti za pripravo ukrepov zoper krize in nesreče. Glede na vpliv, ki ga lahko imajo krize ali nesreče, kakršna je pandemija COVID-19, na gospodarstva držav članic, so predlagani ukrepi sorazmerni glede na posledice, ki bi jih oprostitev plačila DDV povzročila v proračunih nekaterih držav članic.

- **Izbira instrumenta**

Spremembo sedanje direktive o DDV je treba opraviti z direktivo.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z deležniki**

Zaradi nujnosti te pobude, ki je predložena med pandemijo COVID-19, posvetovanje z deležniki ni bilo opravljeno.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Komisija se je oprla na javno dostopne informacije o epidemiološkem stanju ter ustrezne razpoložljive znanstvene dokaze v zvezi s sedanjo pandemijo COVID-19 in njenim pomenom za podobne prihodnje izzive.

- **Ocena učinka**

Zaradi nujnosti te pobude, ki je predložena med pandemijo COVID-19, posebna ocena učinka ni bila izvedena.

- **Temeljne pravice**

Ta predlog bo v veliki meri olajšal ukrepe Unije, zlasti v zvezi z varovanjem zdravja. Zdravje je temeljna človekova pravica. Predlog je skladen s členom 168 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki določa, da se pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi. Poleg tega je skladen s členom 35 Listine EU o temeljnih pravicah, ki določa, da ima vsakdo pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe v skladu s pogoji, ki jih določajo nacionalne zakonodaje in običaji.

4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE

S predlogom bo odpravljen DDV kot stroškovni dejavnik pri programih EU. Z enakim proračunom bo EU lahko kupila več blaga in storitev, namenjenih na primer brezplačni razdelitvi državi članici, nacionalnemu zdravstvenemu organu ali bolnišnici.

Ta predlog bi z uvedbo oprostitve plačila DDV lahko znižal prihodke iz naslova DDV, ki jih poberejo države članice, posledično pa tudi lastna sredstva iz naslova DDV. Čeprav ne bo negativnih posledic za proračun EU, ker lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND) nadomeščajo vse odhodke, ki niso zajeti s tradicionalnimi lastnimi sredstvi in lastnimi sredstvi iz naslova DDV, bi morale nepobrana lastna sredstva iz naslova DDV iz nekaterih držav članic vse države članice nadomestiti z lastnimi sredstvi iz naslova BND. Ker pa je trenutna količina blaga in storitev, ki jih kupijo institucije EU in so predmet DDV, majhna (v primerjavi z vsem gospodarstvom), bo ta učinek verjetno zelo omejen.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Obrazložitevni dokumenti (za direktive)**

Za predlog niso potrebni obrazložitevni dokumenti o prenosu.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Namen točk 1 in 2(a) člena 1 je spremeniti direktivo o DDV z uvedbo oprostitve plačila DDV za uvoz blaga (nova točka (fb) v členu 143(1)) s strani Evropske komisije ali agencije oziroma organa, ustanovljenega na podlagi prava Unije, ter za dobave blaga ali opravljanje storitev (nova točka (ab) v členu 151(1)) Komisiji ali takšni agenciji oziroma organu, kadar eden od navedenih to blago ali storitve pridobi pri izvajanju svojih pooblastil, podeljenih v javnem interesu s pravom Unije.

Namen točke (2)(b) člena 1 je pooblastiti Komisijo, da izda elektronsko potrdilo o oprostitvi, s katerim se potrdi, da transakcija v skladu s prvim pododstavkom člena 151(1) direktive o DDV izpolnjuje pogoje za oprostitve. Ta elektronski obrazec bi bilo treba uvesti, da bi se lahko države članice bolje spopadale z izzivi digitalne dobe in bi se zmanjšalo upravno breme, povezano z uporabo papirne različice obrazca, zlasti v kriznih razmerah, kakršne so pandemije. Elektronski obrazec bi bilo treba sprejeti po posvetovanju s Stalnim odborom za

upravno sodelovanje, ustanovljenim s členom 58 Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010³⁸, pri čemer se uporabi postopek pregleda iz člena 5 Uredbe (EU) št. 182/2011³⁹.

Predlog bo tako podprl in olajšal ukrepe, sprejete v javnem interesu na ravni Unije, in sicer z odpravo zneskov DDV, ki postanejo stroškovni dejavnik, in povezanega regulativnega bremena. Transakcije, ki jih zajema ta predlog, nikakor niso omejene na „dejavnosti, ki so v javnem interesu“ iz poglavja 2 naslova IX direktive o DDV.

Čeprav je namen te pobude olajšati ukrepe na različnih področjih politik, je še posebej nujna zaradi sedanje pandemije COVID-19. Nekateri ukrepi, ki spadajo na področje uporabe te pobude, se že izvajajo. Za največjo možno korist bi države članice oprostitev plačila DDV, uvedeno s predlogom, morale uporabljati retroaktivno za transakcije, ki se izvajajo od 1. januarja 2021.

³⁸ Uredba Sveta (EU) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (UL L 268, 12.10.2010, str. 1).

³⁹ Uredba (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 Komisije (UL L 55, 28.2.2011, str. 13).

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES glede oprostitov pri uvozu in nekaterih dobavah v zvezi z ukrepi Unije v javnem interesu

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 parlamenta¹,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora²,

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V skladu z Direktivo Sveta 2006/112/ES³ morajo države članice plačila davka na dodano vrednost (DDV) oprostiti uvoz blaga s strani Evropske unije, Evropske skupnosti za atomsko energijo, Evropske centralne banke, Evropske investicijske banke ali organov, ki jih je ustanovila Evropska unija, za katere se uporablja Protokol (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije, priložen Pogodbi o delovanju Evropske unije, ter dobave blaga in opravljanje storitev navedenim institucijam ali organom, in sicer v okvirih in pod pogoji iz navedenega protokola in sporazumov o njegovem izvajanju ali sporazumov o sedežu, če to ne povzroča izkrivljanja konkurence. Vendar je ta oprostitev strogo omejena na nakupe za uradno uporabo in ne zajema primerov, ko organi Unije blago in storitve kupijo v javnem interesu, zlasti kadar so brezplačno namenjeni državam članicam ali osebam, kot so nacionalni organi ali institucije.
- (2) Glede na izkušnje, pridobljene med pandemijo COVID-19, je treba nujno sprejeti ukrepe, da se zagotovi pripravljenost za ukrepanje v primerljivih razmerah v prihodnosti. Da se omogoči tak ukrep, je treba uvesti široko zastavljeno oprostitev plačila DDV za primere, ko Komisija ali agencija oziroma organ, ustanovljen na podlagi prava Unije, blago in storitve pridobi pri izvajanju svojih pooblastil, podeljenih v javnem interesu s pravom Unije. Takšna oprostitev je zlasti predpogoj za zmožnost zagotavljanja rešitev, potrebnih za spodbujanje usklajenih ukrepov kriznega upravljanja na ravni Unije. Z njo bi se zagotovilo, da ukrepov, ki jih je treba sprejeti v okviru različnih pobud Unije, ne bi ovirali zneski DDV, ki bi jih bilo treba pobrati, ali s tem povezano regulativno breme, ki bi bilo naloženo dobaviteljem potrebnega blaga ali storitev. Transakcije, za katere velja oprostitev, uvedena s tem predlogom, nikakor

¹ UL C , , str. .

² UL C , , str. .

³ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1).

niso omejene na „dejavnosti, ki so v javnem interesu“ iz poglavja 2 naslova IX Direktive 2006/112/ES.

- (3) V Prilogi II k Izvedbeni uredbi Sveta (EU) št. 282/2011⁴ je že določeno potrdilo o oprostitvi, s katerim se potrjuje, da dobava blaga ali opravljanje storitev za upravičeno ustanovo ali posameznika izpolnjuje pogoje za oprostitvev v skladu s členom 151 Direktive 2006/112/ES. Od Komisije, agencije ali organa, ustanovljenega na podlagi prava Unije, ki pridobi blago in storitve, za katere velja nova oprostitvev plačila DDV, bi bilo treba zahtevati, da svojim dobaviteljem predloži potrdilo, da transakcija izpolnjuje pogoje za oprostitvev. Za lažjo izdajo in prenos bi to potrdilo moralo biti elektronsko. Za zagotovitev enotnih pogojev za izvajanje člena 151(1) Direktive 2006/112/ES bi bilo treba Komisiji podeliti izvedbena pooblastila v zvezi s tehničnimi podrobnostmi o vsebini in izdaji potrdila o oprostitvi ter specifikacijami elektronskega sporočila, s katerim se posredujejo informacije iz potrdila. Ta pooblastila bi bilo treba izvajati v skladu z Uredbo (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta⁵.
- (4) Direktivo 2006/112/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti.
- (5) Zaradi sedanje pandemije COVID-19 se nekateri ukrepi, ki bi lahko spadali na področje uporabe teh oprostitvev, že izvajajo. Da bi se proračun Unije čim bolj izkoristil v javnem interesu, bi se morale oprostitve, uvedene s to direktivo, uporabljati od 1. januarja 2021 –

SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Direktiva 2006/112/ES se spremeni:

- 1. v členu 143(1) se vstavi naslednja točka (fb):
 - „(fb) uvoz blaga s strani Komisije ali agencije oziroma organa, ustanovljenega na podlagi prava Unije, kadar Komisija ali takšna agencija oziroma organ to blago ali storitve pridobi pri izvajanju svojih pooblastil, podeljenih v javnem interesu s pravom Unije;“;
- 2. člen 151(1) se spremeni:
 - (a) v prvi pododstavek se vstavi naslednja točka (ab):
 - „(ab) dobave blaga ali opravljanje storitev Komisiji ali agenciji oziroma organu, ustanovljenemu na podlagi prava Unije, kadar Komisija ali takšna agencija oziroma organ to blago ali storitve pridobi pri izvajanju svojih pooblastil, podeljenih v javnem interesu s pravom Unije;“;
 - (b) doda se naslednji pododstavek:
 - „Uvede se potrdilo o oprostitvi, s katerim se potrdi, da transakcija v skladu s prvim pododstavkom tega odstavka izpolnjuje pogoje za oprostitvev. Komisija z izvedbenimi akti določi tehnične podrobnosti o vsebini in izdaji potrdila o oprostitvi ter specifikacije elektronskega sporočila, s katerim se posredujejo informacije iz

⁴ Izvedbena uredba Sveta (EU) št. 282/2011 z dne 15. marca 2011 o določitvi izvedbenih ukrepov za Direktivo 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (prenovitev) (UL L 77, 23.3.2011, str. 1).

⁵ Uredba (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 Komisije (UL L 55, 28.2.2011, str. 13).

potrdila. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 5 Uredbe (EU) št. 182/2011, odbor pa je za ta namen odbor, ustanovljen s členom 58 Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010.“

Člen 2

Prenos

1. Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 30. aprila 2021. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov.

Države članice te predpise uporabljajo od 1. januarja 2021.

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

2. Države članice Komisiji sporočijo besedila bistvenih 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*.

Uporablja se od 1. januarja 2021.

Člen 4

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

OCENA FINANČNIH POSLEDIC ZAKONODAJNEGA PREDLOGA

1. NASLOV PREDLOGA:

Predlog DIREKTIVE SVETA o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES za odpravo stroškov DDV pri ukrepih Unije v javnem interesu.

2. PRORAČUNSKE VRSTICE

2021.

Poglavje 13, člen 130.

Znesek v proračunu za leto 2021: 17 967 491 250 EUR.

3. FINANČNE POSLEDICE

Predlog ima finančne posledice za odhodke in prihodke – učinek je naslednji:

Proračunska vrstica	Prihodki <i>Posledice za lastna sredstva</i>	Obdobje: 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 (v mio. EUR na eno decimalno mesto natančno)
<i>Prihranki pri odhodkih Komisije za zneske DDV (morda v zelo različnih proračunskih vrsticah)</i>		-110,00
Člen 130 poglavja 13		1,65
Skupaj		-108,35

Nova oprostitvev plačila DDV, uvedena s tem predlogom, zajema samo uvoz blaga, ki ga opravi Komisija ali agencija oziroma drug organ, ustanovljen na podlagi prava Unije, ter dobave blaga in opravljanje storitev Komisiji ali takšni agenciji oziroma organu, ne pa tudi uvoz ali nakupe, ki jih opravijo gospodarski subjekti.

Namen predloga je odstraniti zneske DDV iz proračunskih odhodkov Komisije ali agencije oziroma drugega organa, ustanovljenega na podlagi prava Unije. To bo zadevalo predvsem javna naročila blaga in storitev, ki se brezplačno namenijo (podarijo) državam članicam ali tretjim osebam. Zaradi poenostavitve in pomanjkanja podatkov o dejanskih zneskih DDV, plačanih iz proračunov EU, so bili proračunski prihranki za leto 2021 ocenjeni na podlagi proračuna instrumenta za nujno pomoč v Uniji za leto 2020, ki je znašal 3 450 milijonov EUR. Od tega je bil odštet proračun instrumenta za cepiva v višini

2 900 milijonov EUR, ker so bile te transakcije izvedene neposredno državam članicam (in ne Komisiji).

Na podlagi tega je skupna vrednost uvoza ter dobav blaga in storitev v zvezi z nakupi za darovanje, ki jih zajema predlog, za to obdobje ocenjena na **550 milijonov EUR**. Znesek DDV, prihranjen pri proračunskih odhodkih, je s predpostavljanim 20-odstotne davčne stopnje ocenjen na 110 milijonov EUR.

Posledice zmanjšanja lastnih sredstev iz naslova DDV na proračun EU so ob upoštevanju enotne vpoklicne stopnje (0,30 %) ocenjene na 1,65 milijona EUR.

Čeprav je bila večina teh odhodkov v okviru instrumenta za zagotavljanje nujne pomoči v Uniji v skladu s Sklepom (EU) 2020/491 (uvoz zdravstvenega materiala) in Direktivo Sveta (EU) 2020/2020 (ničelna davčna stopnja za teste) dejansko oproščena plačila DDV, se bodo v prihodnosti nakupi za darovanje lahko izvajali za praktično kakršno koli blago ali storitve, poleg tega pa sta navedena pravna akta začasna. Zato je smiselno, da se kot predpostavka vzame skupni znesek instrumenta za zagotavljanje nujne pomoči v Uniji (brez dela za cepiva).

4. UKREPI PROTI GOLJUFIJAM

Sklep vsebuje določbe, v skladu s katerimi morajo organi držav članic Komisiji sporočiti besedila bistvenih določb nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga zajema ta predlog.