

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 29.9.2009
COM(2009) 511 konč.

2009/0139 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo nekaterega blaga in storitev, dovzetnih za goljufije

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

- **Razlogi za predlog in njegovi cilji**

Namen tega predloga Direktive o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost¹ (v nadaljevanju „Direktiva o DDV“) je omogočiti začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za boj proti obstoječim goljufijam pri trgovanju z emisijskimi kuponi in transakcijami z nekaterim blagom, dovzetnim za goljufije. Uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih pa ne bi smela spremeniti temeljnih načel sistema DDV, kot so porazdeljena plačila DDV, zato bi jo bilo treba omejiti na vnaprej določen seznam blaga in storitev.

- **Splošno ozadje**

Komisija je maja 2006 predstavila Sporočilo², da bi na ravni EU začela splošno razpravo o potrebi po usklajenem pristopu v boju proti davčnim goljufijam na notranjem trgu. Na podlagi Sporočila Komisije z dne 23. novembra 2007³, ki je prispevalo k uvedbi strategije boja proti goljufijam v EU, in poročila o trenutnem stanju za strokovno skupino za strategijo boja proti davčnim goljufijam (ATFS)⁴ je Komisija predložila sporočilo, v katerem analizira daljnosežnejše ukrepe za spremembo sistema DDV zaradi boja proti goljufijam⁵.

Eden od ukrepov, analiziran v tem besedilu, je uvedba splošnega sistema obrnjene davčne obveznosti. Komisija je tudi pokazala pripravljenost, da pod nekaterimi pogoji pripravi pilotni projekt, da se ugotovi, ali je lahko posplošen sistem obrnjene davčne obveznosti ustrezen odgovor za reševanje problema goljufij v zvezi z DDV. Vendar pa se Svet za ekonomske in finančne zadeve ni mogel dogovoriti o vprašanih iz tega sporočila. Brez političnega dogovora o „daljnosežnejših“ ukrepih je Komisija svoja prizadevanja usmerila izključno v tako imenovane „običajne“ ukrepe za okrepitev tradicionalnih metod v boju proti davčnim goljufijam. V zvezi s tem je treba zlasti omeniti Sporočilo Komisije iz decembra 2008 o usklajeni strategiji za izboljšanje boja proti goljufijam na področju DDV v Evropski uniji⁶.

Ta pobuda pa je drugačna od prej omenjene zamisli pilotnega programa.

Ker so goljufije eden izmed največjih problemov v zvezi s pravilnim delovanjem notranjega trga in negativno vplivajo na davčne prihodke držav članic, so nekatere države članice na podlagi odstopanja iz člena 395 Direktive o DDV zahtevale, naj se za boj proti goljufijam uporabi sistema obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih za nekatere sektorje ali blago, dovzetne za goljufije.

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

² COM(2006) 254 konč., 31.5.2006.

³ COM(2007) 758 konč., 23.11.2007.

⁴ SEC(2007) 1584, 23.11.2007.

⁵ COM(2008) 109 konč., 22.2.2008 in SEC(2008) 249, 22.2.2008.

⁶ COM(2008) 807 konč., 1.12.2008.

Najobičajnejši način davčne utaje pri tem je, da račune za dobave izda dobavitelj, identificiran za DDV, ki izgine, ne da bi obračunal DDV, vendar pa kupcu (ki je tudi davčni zavezanec) pusti veljavni račun, ki mu daje pravico do odbitka DDV. Tako Ministrstvo za finance ne prejme DDV za dobavo, vendar mora naslednjemu trgovcu v verigi kljub temu odbiti vstopni DDV. Iz tega so se v nekaterih primerih razvile utaje z neplačujočim gospodarskim subjektom (Missing Trader Intra-Community Fraud – MTIC), ki so organiziran napad na sistem DDV in izkoriščajo dejstvo, da se dobavitelju vstopni DDV odbije v obliki vračila DDV, kadar je oproščen plačila DDV ob dobavi davčnemu zavezancu v drugi državi. Poleg tega so take goljufije običajno organizirane kot zaporedje dobav, med katerimi isto blago večkrat zakroži med državami članicami (tako imenovani davčni vrtiljak), proračun pa lahko večkrat izgubi davek za isto blago. Treba je omeniti, da so se po podatkih več držav članic tovrstne goljufije razširile tudi na storitve.

Posledica mehanizma obrnjene davčne obveznosti je, da dobavitelj kupcem, ki so zavezanci za DDV, ne zaračunava nobenega DDV, pač pa mora DDV plačati kupec. V praksi kupci (če so običajni davčni zavezanci s polno pravico do odbitka) prijavijo in odbijejo davek istočasno, ne da bi ga v resnici plačali državi. Tako je teoretična možnost goljufije odpravljena.

Komisija želi s tem predlogom zainteresiranim državam članicam omogočiti uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za nekatero blago in storitve z vnaprej določenega seznama, ki so jih države članice opredelile kot dovzetne za goljufije. Ta predlog, da se omogoči uporaba obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih, se nanaša predvsem na področja, prikazana v nadaljevanju.

Prvič, Komisija ima nekaj informacij o domnevnih primerih goljufij pri trgovanju z emisijskimi kuponi za toplogredne pline. Vsaka domneva o goljufiji, naj bo na trgu ogljika ali kje drugje, je seveda vzrok za zaskrbljenost in se je nanjo treba ustrezno odzvati. Različni odzivi držav članic so spodbudili Komisijo k pripravi tega predloga. Čeprav je treba natančne okoliščine in dejanski obseg problema goljufij še podrobneje razčleniti, pa informacije, ki jih je zagotovilo več držav članic, kažejo, da je primerno hitro ukrepati in ukrepe vključiti v ta predlog, ki je zaenkrat samo začasni ukrep.

Drugič, druga kategorija proizvodov, na katere se nanaša ta direktiva, so mobilni telefoni in naprave z integriranimi vezji. Za to blago trenutno velja izjema, ki je bila priznana Združenemu kraljestvu na podlagi člena 395 Direktive o DDV in podaljšana pod posebnimi pogoji⁷ ter omogoča uporabo obrnjene davčne obveznosti za to blago. Besedilo navedenega predloga Komisije je bilo uporabljeno kot podlaga za ta predlog Direktive Sveta. V obrazložitenem memorandumu predloga za odločbo Sveta je Komisija pojasnila čisto posebne okoliščine, zaradi katerih je bila dovoljena ta izjema, in že nakazala svojo pripravljenost za preučitev možnosti, da se dovoli uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih vsem zainteresiranim državam članicam. Vendar pa je treba omeniti, da doslej ni bilo mogoče ugotoviti, v kakšnem obsegu mehanizem obrnjene davčne obveznosti omogoča učinkovit boj proti goljufijam na tem področju. Za odpravo te pomanjkljivosti je za vsako nadaljnjo uporabo potrebno celovito ovrednotenje njenih učinkov. Ta predlog bo omogočil uporabo obrnjene davčne obveznosti na tem področju več državam članicam, ki so pokazale zanimanje zanjo.

⁷ Odločba Sveta z dne 5. maja 2009 o dovoljenju Združenemu kraljestvu, da še naprej uporablja posebni ukrep z odstopanjem od člena 193 Direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost, UL L 148 z dne 11.6.2009, str. 14.

Tretjič, predlog vključuje druge proizvode (parfum, plemenite kovine, kot je platina), ki so jih države članice na sestankih delovnih skupin za goljufije označile kot blago, ki bi lahko bilo predmet goljufij in ki ga je torej primerno prav tako vključiti v direktivo.

Kar se tiče postopka, morajo države članice najprej obvestiti Komisijo, da nameravajo uvesti ta mehanizem. Drugič, za poskusno uporabo obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih bodo morali veljati natančni pogoji, da se zagotovi delovanje sistema, v čim večji meri preprečijo morebitni negativni učinki ter omogoči ustrezno ovrednotenje rezultatov. Pred uporabo tega sistema obrnjene davčne obveznosti je treba davčnim zavezancem – ali dobaviteljem ali kupcem – za katere se bo uporabljal ta sistem in ki še nimajo identifikacijske številke za DDV, to številko dodeliti. Poleg tega je določeno, da morajo te države članice uvesti obveznost poročanja, da se zagotovi ustrezno spremljanje ukrepa, s katerim se ugotavlja učinkovitost ukrepa. Da se zagotovi uporaba obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih kot izjema od običajnih predpisov o DDV, je bil narejen seznam blaga in storitev, posamezne države članice pa lahko mehanizem obrnjene davčne obveznosti uporabljajo za največ tri kategorije s tega seznama, od katerih se dve lahko nanašata na blago.

Zainteresirane države članice morajo izvajati učinkovite nadzorne ukrepe za čim boljše spremljanje in preprečevanje vseh oblik goljufij, zlasti novih, ki bi povzročale razširitev vzorcev goljufanja na druge proizvode, maloprodajo ali druge države članice. Pri izvajanju teh ukrepov se priporoča upoštevanje ugotovitev o mehanizmu obrnjene davčne obveznosti, opisanih v dokumentu Komisije o ukrepih za spreminjanje sistema DDV zaradi boja proti goljufijam⁸.

Na podlagi informacij in postopka ovrednotenja, opisanega v predlogu, bi morale izkušnje z začasno uporabo sistema za blago in storitve, dovezetne za goljufije, omogočati boljšo celovito oceno koristi in sorazmernosti uporabe obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih.

2. POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCENA UČINKA

Zunanje izvedensko mnenje ni bilo potrebno. Javno posvetovanje o uporabi obrnjene davčne obveznosti za boj proti goljufijam je že potekalo v okviru predhodnega sporočila Komisije o goljufijah v zvezi z DDV (glej zlasti posvetovalni dokument Mogoča uvedba neobveznega mehanizma obrnjene davčne obveznosti za DDV – posledice za podjetja z dne 13. avgusta 2007⁹).

Zaradi boljšega razumevanja mehanizma obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih ta direktiva določa, da morajo države članice, pripravljene uporabljati sistem, določiti merila za vrednotenje, da se omogoči ocena položaja pred in po obdobju uporabe. Ta direktiva državam članicam ponuja možnost, da v nekaterih razmerah uporabljajo mehanizem obrnjene davčne obveznosti, ne pomeni pa nobene obveznosti za to. Ker predlagani predpisi državam članicam dajejo možnostčasne uporabe mehanizma obrnjene davčne obveznosti za skrbno izbrano blago ali storitve, so podrobno oceno učinkov dolžne izvesti te države članice, kot je določeno v direktivi.

⁸ SEC(2008) 249, 22.2.2008.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_4209_en.htm

3. PRAVNI ELEMENTI PREDLOGA

Direktiva spreminja Direktivo o DDV.

Ker so učinki ukrepa negotovi in ker ukrep odstopa od temeljnega načela porazdeljenega plačila, je posebna pravna podlaga za to začasno uporabo obrnjene davčne obveznosti za nekatero blago in storitve najboljši način za doseganje napredka in je skladna z načeli iz Sporočila Komisije o ukrepih za spremembo sistema DDV zaradi boja proti goljufijam¹⁰. Poleg tega člena 395 Direktive o DDV ni mogoče šteti za zadostno podlago za nadaljnjo in širšo uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti v točno določenih primerih za nekatero blago in storitve v posameznih državah članicah. Zato je cilj, tj. boj proti goljufijam z mehanizmom obrnjene davčne obveznosti, lažje doseči na ravni Skupnosti z direktivo, ki državam članicam omogoča uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo nekaterega blaga in storitev doma. Ta direktiva zato ne presega tistega, kar je potrebno za doseg tega cilja.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima nobenih negativnih posledic za proračun Skupnosti.

5. DODATNE INFORMACIJE

Predlog vsebuje klavzulo o časovni omejitvi veljavnosti.

¹⁰ COM(2008) 109 konč., 22.2.2008.

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo nekaterih blaga in storitev, dovzetnih za goljufije

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti člena 93 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Komisije,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta¹¹,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora¹²,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost¹³ določa, da davek na dodano vrednost (DDV) plačujejo vsi davčni zavezanci, ki dobavljajo obdavčljivo blago ali opravljajo obdavčljive storitve. Pri čezmejnih transakcijah in nekaterih močno tveganih domačih sektorjih, kot sta gradbeništvo in odpadki, pa je predviden prenos obveznosti plačila DDV na prejemnika blaga ali storitev.
- (2) Glede na resnost goljufij v zvezi z DDV je treba preučiti inovativne načine za čim učinkovitejše obravnavanje tega problema. Državam članicam bi bilo torej treba omogočiti začasno uporabo mehanizma, s katerim bi obveznost plačila DDV prenesle na prejemnika obdavčljivega blaga ali storitev, za dobavo nekaterih kategorij blaga in storitev, tudi če te kategorije niso navedene v členu 199 Direktive 2006/112/ES ali zanje ne veljajo posebna odstopanja, zagotovljena državam članicam.
- (3) Uvedba takega mehanizma, ki bi se uporabljal za dobavo samo nekaterih kategorij blaga ali storitev in ne na splošno, ne bi smela negativno vplivati na temeljna načela sistema DDV, kot so porazdeljena plačila DDV, zato bi jo bilo treba omejiti na vnaprej določen seznam blaga in storitev.

¹¹ UL C , , str. .

¹² UL C , , str. .

¹³ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

- (4) Vnaprej določen seznam, iz katerega bi države članice lahko izbirale, bi moral biti omejen na dobavo blaga in storitev, ki so glede na nedavne izkušnje še zlasti dovzetne za goljufije. Za zagotavljanje učinkovitega ocenjevanja uvedbe takega mehanizma in spremljanja njegovega učinka, bi morala biti možnost izbire za države članice omejena.
- (5) Preden se mehanizem lahko uporablja, je treba davčne zavezance, ki dobavljajo ali prejemajo blago ali storitve z vnaprej določenega seznama, vedno identificirati za DDV. Poleg tega bi morale države članice, ki se odločijo za uporabo mehanizma, uvesti posebne nadzorne ukrepe in obveznost poročanja za dobavitelja in kupca, da se zagotovi učinkovita uporaba mehanizma in njeno spremljanje ter odkrivanje in preprečevanje vseh novih oblik davčnih goljufij.
- (6) Pred koncem obdobja uporabe bi morale države članice pripraviti poročilo o oceni uporabe mehanizma zaradi pravočasne ocene njegove učinkovitosti.
- (7) Zaradi pregledne ocene učinka uporabe mehanizma na goljufiva dejanja bi morala poročila o oceni držav članic temeljiti na vnaprej določenih merilih, ki bi jih določile države članice. Vsako ovrednotenje bi moralo jasno oceniti raven goljufije pred in po uporabi mehanizma ter vse spremembe trendov goljufivih dejanj, vključno z dobavami drugega blaga in storitev, dobav na maloprodajni ravni ter dobav v druge države članice.
- (8) Poročilo bi moralo ovrednotiti tudi stroške upoštevanja predpisa za davčne zavezance in stroške izvajanja za države članice, vključno s stroški, ki jih povzročijo nadzorni in revizijski ukrepi.
- (9) Da se uporaba tega mehanizma omogoči vsem državam članicam, je primerno Direktivo 2006/112/ES ustrezno spremeniti.
- (10) Ker je predlagani ukrep namenjen obravnavi goljufij v zvezi z DDV z začasnimi ukrepi, ki odstopajo od obstoječih predpisov Skupnosti, ga je mogoče izvesti samo na ravni Skupnosti. Zato je sprejetje ukrepa Skupnosti v skladu z načelom subsidiarnosti, kakor je določeno v členu 5 Pogodbe. V skladu z načelom sorazmernosti iz istega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje teh ciljev.
- (11) Direktivo 2006/112/ES je zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Direktiva 2006/112/ES se spremeni:

- (1) Vstavi se člen 199a:

„Člen 199a

1. Države članice lahko do 31. decembra 2014 za obdobje najmanj dveh let uvedejo in uporabljajo mehanizem, v skladu s katerim mora DDV, plačljiv za dobavo

kategorij blaga in storitev s seznama iz Priloge VI A, plačati prejemnik tega blaga in storitev.

Ko se države članice odločajo, za katero blago in storitve bo veljal ta mehanizem, so omejene na tri kategorije iz seznama v Prilogi VI A, od katerih se lahko največ dve nanašata na blago.

2. Država članica, ki se odloči za uvedbo mehanizma iz odstavka 1:

- (a) zagotovi, da se vsakemu davčnemu zavezancu, ki dobavlja ali kupuje blago in storitve, za katere se mehanizem uporablja, dodeli posebna številka, če davčni zavezanec še ni bil identificiran v skladu s členom 214(1);
- (b) uvede ustrezno in učinkovito obveznost poročanja za vse davčne zavezance, ki dobavljajo blago ali storitve, za katere se uporablja ta mehanizem, da se za vsako transakcijo lahko ugotovi identiteta tega davčnega zavezanca in davčnega zavezanca, kateremu se blago ali storitve dobavijo, vrsta dobavljenega blaga ali storitev ter davčno obdobje in vrednost teh dobav;
- (c) uvede obveznost poročanja za posamezno transakcijo ali vse transakcije skupaj za vse davčne zavezance, ki prejmejo blago ali storitve, za katere se uporablja ta mehanizem, zaradi navzkrižnega preverjanja glede na informacije, ki jih posreduje dobavitelj;
- (d) uvede ustrezne in učinkovite nadzorne ukrepe za spremljanje in omejevanje obstoječih oblik goljufij ter preprečevanje pojava goljufivih dejanj v zvezi z drugim blagom ali storitvami, na maloprodajni ravni ali v drugi državi članici.

3. Država članica Komisijo obvesti o uporabi mehanizma iz odstavka 1 pred njegovo uvedbo in ji posreduje:

- (a) izjavo o obsegu uporabe ukrepa, s katerim uvaja mehanizem, in podroben opis spremljevalnih ukrepov, vključno z obveznostmi poročanja za davčne zavezance in nadzornimi ukrepi;
- (b) merila za vrednotenje, da se omogoči primerjava med goljufivimi dejanji v zvezi z blagom in storitvami s seznama v Prilogi VI A pred in po uporabi mehanizma, goljufivimi dejanji v zvezi z drugim blagom in storitvami ter v drugih državah članicah pred in po uporabi mehanizma ter kakršnim koli porastom drugih vrst goljufivih dejanj pred in po uporabi mehanizma, zlasti v maloprodaji;
- (c) datum začetka in obdobje, ki ga zajema ukrep, s katerim se uvaja mehanizem.

4. Države članice, ki uporabljajo mehanizem iz odstavka 1, Komisiji najpozneje eno leto pred potekom ukrepa, s katerim se uvaja mehanizem, pošljejo poročilo, ki temelji na merilih za vrednotenje iz točke (b) odstavka 3. Poročilo jasno opredeljuje informacije, ki jih je treba obravnavati kot zaupne, in informacije, ki se jih sme objaviti.

Poročilo vsebuje podrobno oceno splošne učinkovitosti in uspešnosti ukrepa, zlasti v zvezi z:

- (a) učinkom na goljufiva dejanja v zvezi z dobavo blaga in storitev, na katere se nanaša ukrep;
 - (b) možno razširitvijo goljufivih dejanj na drugo blago in storitve;
 - (c) možno razširitvijo goljufivih dejanj na druge države članice;
 - (d) možno razširitvijo goljufivih dejanj na maloprodajo;
 - (e) stroški upoštevanja ukrepa za davčne zavezance;
 - (f) stroške izvajanja ukrepa za države članice, vključno s stroški nadzora in revizije.“
- (2) Priloga k tej direktivi se vstavi kot Priloga VI A.

Člen 2

Države članice, ki se odločijo za uporabo mehanizma iz točke (1) člena 1 Komisiji sporočijo določbe ukrepa, s katerim se uvede mehanizem, pred začetkom njegove uporabe.

Člen 3

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

Člen 4

Ta direktiva se uporablja do 31. decembra 2014.

Člen 5

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*

PRILOGA

„Priloga VI A

Seznam blaga in storitev iz člena 199a

Del A – Blago

- (1) mobilni telefoni, ki so naprave, narejene ali prilagojene za uporabo v povezavi z licenčnim omrežjem in delujejo na posebnih frekvencah, če so namenjene drugi uporabi ali ne;
- (2) naprave z integriranimi vezji, kot so mikroprocesorji in centralne procesne enote, pred njihovo vgradnjo v končne proizvode;
- (3) parfum;
- (4) plemenite kovine, kadar zanje ne veljajo posebni dogovori za rabljeno blago, umetniška dela, zbirateljske predmete in starine v skladu s členi 311 do 343 ali posebna ureditev za investicijsko zlato v skladu s členi 344 do 356.

Del B – Storitve

pravice do emisije toplogrednih plinov iz člena 3 Direktive 2003/87/ES(*), prenosljive v skladu s členom 12 navedene direktive, in drugi kuponi, ki jih upravljavci naprav lahko uporabljajo za doseganje skladnosti z navedeno direktivo.

(*) UL L 275, 25.10.2003, str. 32.“
