

Bruxelles, 5. kolovoza 2021.
(OR. en)

11166/21

Međuinstitucijski predmet:
2021/0253(NLE)

FISC 129
ECOFIN 800

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	4. kolovoza 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2021) 445 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA kojom se Njemačkoj odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 445 final.

Priloženo: COM(2021) 445 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.8.2021.
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**kojom se Njemačkoj odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 193.
Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost**

OBRAZLOŽENJE

U skladu s člankom 395. stavkom 1. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹ (dalje u tekstu „Direktiva o PDV-u”), Vijeće, koje djeluje jednoglasno na prijedlog Komisije, može bilo kojoj državi članici odobriti primjenu posebnih mjera odstupanja od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza.

Dopisom evidentiranim u Komisiji 15. ožujka 2021. Njemačka je zatražila odobrenje za odstupanje od članka 193. Direktive o PDV-u u pogledu osobe odgovorne za plaćanje PDV-a u slučaju prijenosa emisijskih jedinica kojima se trguje u nacionalnom sustavu u skladu sa Zakonom o trgovanju emisijskim jedinicama za gorivo (BEHG) od 12. prosinca 2019. U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 7. travnja 2021. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Njemačke. Komisija je dopisom od 8. travnja 2021. obavijestila Njemačku da ima sve informacije koje smatra potrebnima za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Člankom 193. Direktive o PDV-u propisuje se kao opće pravilo da je porezni obveznik koji isporučuje robu ili usluge odgovoran za plaćanje PDV-a.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u države članice mogu primjenjivati mjere odstupanja od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza ako im je Vijeće to odobrilo.

Njemačka je zatražila odstupanje od članka 193. Direktive o PDV-u kako bi porezne obveznike koji primaju prijenos emisijskih jedinica u skladu sa Zakonom o trgovanju emisijskim jedinicama za gorivo (BEHG) od 12. prosinca 2019. odredila kao osobe odgovorne za plaćanje PDV-a (mehanizam prijenosa porezne obveze).

Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice² uređuje se sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova u EU-u (sustav EU-a za trgovanje emisijama). Direktivom se državama članicama omogućuje da usporedno zadrže vlastite nacionalne sustave trgovanja.

Na temelju BEHG-a Njemačka je uspostavila pravni okvir za nacionalni sustav trgovanja emisijama za određivanje cijena emisija stakleničkih plinova iz fosilnih goriva koje nisu obuhvaćene sustavom EU-a za trgovanje emisijama. Aktom će se pridonijeti postizanju nacionalnih klimatskih ciljeva, uključujući dugoročni cilj nulte neto stope emisija stakleničkih plinova do 2050. i ciljeva smanjenja u skladu s Uredbom EU-a o klimi, kao i poboljšanju energetske učinkovitosti.

Iskustvo u trgovanju emisijskim jedinicama općenito je pokazalo da je taj sektor vrlo osjetljiv na prijevare povezane s porezom na promet. Zbog toga se Direktivom o PDV-u u članku 199.a stavku 1. predviđa mogućnost da države članice primjenjuju mehanizam

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² SL L 275, 25.10.2003., str. 32.–46.

prijenosa porezne obveze na prijenos određenih emisijskih jedinica i certifikata. Njemačka iskorištava mogućnosti predviđene člankom 199.a stavkom 1. točkama (a) i (f) Direktive o PDV-u i primjenjuje mehanizam prijenosa porezne obveze na trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama i na trgovanje certifikatima plina i električne energije. To je pridonijelo smanjenju poreznih gubitaka povezanih s prijenosom takvih emisijskih jedinica i certifikata.

Na temelju tog iskustva mora se pretpostaviti da bi se trgovanje emisijskim jedinicama za gorivo u skladu s BEHG-om moglo iskoristiti i u svrhu prijave te da se stoga u tom području mogu očekivati gubici u porezu na promet. Posebnost trgovanja emisijskim jedinicama je to što se emisijske jedinice mogu brzo, opetovano i lako razmijeniti, bez troškova koji su, primjerice, potrebni za prijevoz robe. Lanci opskrbe povezani s tim trgovanjem nisu jasni zbog čestih i brzih promjena vlasništva, te je tijelima vrlo teško utvrditi, a time i osigurati, da se naplaćuje odgovarajući iznos poreza.

Također se očekuje da bi lanac opskrbe mogao uključivati „nepostojeće trgovce”, koji, kad ih se otkrije, više ne postoje ili više ne posjeduju imovinu pa tijela više ne mogu naplatiti porez koji je utajen. U takvom slučaju kupac emisijskih jedinica u lancu opskrbe porez na promet naveden na računu dobavljača prijavljuje kao ulazni porez koji se može odbiti na temelju članaka 167. i 168. Direktive o PDV-u, ali dobavljač ne plaća obračunani porez na promet poreznim tijelima. Budući da odbitak ulaznog poreza nije usklađen s prihodom od poreza na promet, ulazni porez predstavlja porezni gubitak za njemačka porezna tijela.

Primjena mehanizma prijenosa porezne obveze za trgovanje emisijama stakleničkih plinova u skladu s člankom 199.a stavkom 1. točkama (a) i (b) Direktive o PDV-u ograničena je na emisijske jedinice kojima se trguje u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama. Stoga članak 199.a stavak 1. točke (a) i (b) Direktive o PDV-u ne pruža pravnu osnovu za primjenu mehanizma prijenosa porezne obveze na trgovanje emisijskim jedinicama u okviru nacionalnih sustava trgovanja kao što je BEHG.

Uzimajući u obzir osjetljivost na prijevaru u sektoru trgovanja emisijskim jedinicama i nemogućnost primjene članka 199.a stavka 1. točaka (a) i (b) Direktive o PDV-u na prijenose emisijskih jedinica u skladu s BEHG-om, predlaže se uvođenje posebne mjere kojom bi se Njemačkoj omogućila primjena mehanizma prijenosa porezne obveze na prethodno navedene prijenose do 31. prosinca 2024. S obzirom na područje primjene i novost odstupanja, koje se odnosi na trgovanje emisijama stakleničkih plinova iz fosilnih goriva, sektora koji je podložan prijevarama, važno je ocijeniti njegov učinak. Stoga bi Njemačka, kad bi razmatrala produljenje posebne mjere nakon 2024., trebala Komisiji podnijeti zahtjev za produljenje zajedno s izvješćem o primjeni posebne mjere najkasnije do 31. ožujka 2024. To izvješće uključuje procjenu učinka mjere na borbu protiv prijevara u vezi s PDV-om te broj trgovaca i transakcija na koje mjera utječe.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Člankom 199.a stavkom 1. točkama (a) i (b) Direktive o PDV-u državama članicama dopušta se primjena mehanizma prijenosa porezne obveze na prijenos emisijskih jedinica za emisiju stakleničkih plinova, kako su definirani u članku 3. Direktive 2003/87/EZ, i na prijenos drugih jedinica koje operateri mogu upotrebljavati za usklađivanje s tom direktivom.

Odobranje odstupanja kojim se omogućuje primjena mehanizma prijenosa porezne obveze na prijenos emisijskih jedinica koje se odnose na emisije koje nisu obuhvaćene sustavom EU-

a za trgovanje emisijama uređenim Direktivom 2003/87/EZ u skladu je s ciljevima prethodno navedenih odredaba Direktive o PDV-u.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Članak 395. Direktive o PDV-u.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

S obzirom na odredbu Direktive o PDV-u na kojoj se temelji, prijedlog je u isključivoj nadležnosti Europske unije. Stoga se načelo supsidijarnosti ne primjenjuje.

- **Proporcionalnost**

Odluka se odnosi na odobrenje dano državi članici na njezin vlastiti zahtjev i ne predstavlja nikakvu obvezu.

S obzirom na ograničeno područje primjene odstupanja posebna mjera razmjerna je cilju koji se želi postići, a to je pojednostavnjenje naplate poreza i suzbijanje utaje poreza. Prijedlogom se ne premašuje ono što je potrebno da bi se ispunili navedeni ciljevi.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi je instrument provedbena odluka Vijeća.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo ako to Vijeće na prijedlog Komisije jednoglasno odobri. Provedbena odluka Vijeća najprikladniji je instrument jer može biti upućena pojedinoj državi članici.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije provedeno savjetovanje s dionicima. Ovaj se prijedlog temelji na zahtjevu koji je podnijela Njemačka i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Cilj je Prijedloga provedbene odluke Vijeća spriječiti određene oblike utaje ili izbjegavanja poreza u sektoru trgovanja emisijskim jedinicama, koji je posebno osjetljiv na prijevare u vezi s PDV-om. Mehanizam prijenosa porezne obveze trebao bi pomoći Njemačkoj u suzbijanju prijevara povezanih s PDV-om u tom sektoru. U tom će smislu mjera odstupanja imati potencijalan pozitivan učinak.

Zbog uskog područja i vremenske ograničenosti primjene odstupanja njezin će učinak u svakom slučaju biti ograničen.

- **Temeljna prava**

Prijedlog ne utječe na zaštitu temeljnih prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog neće negativno utjecati na proračun EU-a.

5. DRUGI ELEMENTI

Prijedlog sadržava klauzulu o vremenskom ograničenju valjanosti do 31. prosinca 2024.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA**kojom se Njemačkoj odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Direktivu Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹, a posebno njezin članak 395. stavak 1. prvi podstavak,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Člankom 193. Direktive 2006/112/EZ utvrđuje se da je porezni obveznik koji isporučuje robu ili usluge u pravilu dužan plaćati porez na dodanu vrijednost (PDV) poreznim tijelima.
- (2) Dopisom od 15. ožujka 2021. Njemačka je Komisiji podnijela zahtjev za odobrenje primjene posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ u pogledu osoba odgovornih za plaćanje PDV-a u slučaju prijenosa emisijskih jedinica kojima se trguje u nacionalnom sustavu trgovanja u skladu sa Zakonom o trgovanju emisijskim jedinicama za gorivo² (BEHG) od 12. prosinca 2019. („zahtjev”).
- (3) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisima od 7. travnja 2021. prosljedila taj zahtjev ostalim državama članicama, a dopisom od 8. travnja 2021. obavijestila Njemačku da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.
- (4) Člankom 199.a stavkom 1. točkama (a) i (b) Direktive 2006/112/EZ državama članicama omogućuje se da odrede porezne obveznike koji primaju prijenose emisijskih jedinica za emisiju stakleničkih plinova, kako su definirani u članku 3. Direktive Vijeća 2003/87/EZ³, i prijenose drugih jedinica koje operateri mogu upotrebljavati za usklađivanje s tom direktivom kao osobe odgovorne za plaćanje PDV-a („mehanizam prijenosa porezne obveze”). Te su odredbe uključene u Direktivu 2006/112/EZ Direktivom Vijeća 2010/23/EU⁴ kako bi se doprinijelo borbi protiv prijevara u vezi s PDV-om. Primjena mehanizma prijenosa porezne obveze za trgovanje emisijama stakleničkih plinova u skladu s člankom 199.a stavkom 1.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

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

³ Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

⁴ Direktiva Vijeća 2010/23/EU od 16. ožujka 2010. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u vezi s neobaveznom i privremenom primjenom mehanizma obrnutog zaduženja za pružanje određenih usluga koje su podložne prijevari (SL L 72, 20.3.2010., str. 1.).

točkama (a) i (b) Direktive 2006/112/EZ ograničena je na emisijske jedinice kojima se trguje u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama.

- (5) Na temelju BEHG-a Njemačka je uspostavila pravni okvir za nacionalni sustav trgovanja emisijama kojim su obuhvaćene emisije koje nisu obuhvaćene sustavom EU-a za trgovanje emisijama. Stoga članak 199.a stavak 1. točke (a) i (b) Direktive 2006/112/EZ ne pruža pravnu osnovu za primjenu mehanizma prijenosa porezne obveze na trgovanje u skladu s BEHG-om.
- (6) Njemačka tvrdi da je trgovanje emisijskim jedinicama vrlo osjetljivo na prijevare u vezi s PDV-om. Trgovanje emisijskim jedinicama za emisije goriva u skladu s BEHG-om moglo bi se iskorištavati u svrhu prijevara na isti način kao u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama. Emisijske jedinice mogu se brzo, opetovano i lako razmijeniti. Česte i brze promjene vlasništva nad tim emisijskim jedinicama otežavaju tijelima da utvrde, a time i osiguraju, da se naplaćuje odgovarajući iznos poreza. Kupac emisijskih jedinica, koji je porezni obveznik s pravom na odbitak, mogao je odbiti nastali PDV, a da isporučitelj nije platio obračunani porez na promet poreznoj upravi. Konkretno, uključenost „nepostojećih trgovaca”, koji brzo nestanu ili ne posjeduju imovinu, u lanac opskrbe sprječava nadležna tijela da naplate utajeni porez, što negativno utječe na proračun. Kako bi se nadoknadili gubici javnih prihoda, Njemačka zahtijeva odstupanje od članka 193. Direktive 2006/112/EZ kako bi joj se odobrilo uvođenje mehanizma prijenosa porezne obveze na prijenos emisijskih jedinica.
- (7) Određivanjem primatelja poreznog obveznika kao osobe koja je odgovorna za plaćanje PDV-a u tim posebnim slučajevima pojednostavnit će se postupak naplate PDV-a i spriječiti utaja i izbjegavanje poreza. Stoga bi Njemačkoj trebalo odobriti primjenu mehanizma prijenosa porezne obveze na prijenos emisijskih jedinica kojima se trguje u nacionalnom sustavu trgovanja u skladu s BEHG-om.
- (8) Posebna bi mjera trebala biti vremenski ograničena. Njemačkoj bi stoga trebalo odobriti primjenu te mjere do 31. prosinca 2024.
- (9) S obzirom na područje primjene i novost posebne mjere važno je ocijeniti njezin učinak. Stoga, ako Njemačka bude htjela produljiti primjenu te mjere nakon 2024., trebala bi najkasnije do 31. ožujka 2024. Komisiji dostaviti izvješće o preispitivanju posebne mjere zajedno sa zahtjevom za produljenje. To bi izvješće trebalo uključivati procjenu učinka mjere na borbu protiv prijevara u vezi s PDV-om te broj trgovaca i transakcija na koje mjera utječe.
- (10) Mjera odstupanja neće negativno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odstupajući od članka 193. Direktive 2006/112/EZ Njemačkoj se odobrava da odredi da je osoba odgovorna za plaćanje PDV-a porezni obveznik kojem se prenose emisijske jedinice kojima se trguje u nacionalnom sustavu trgovanja u skladu sa Zakonom o trgovanju emisijskim jedinicama za gorivo (Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen) od 12. prosinca 2019.

Članak 2.

Ova Odluka prestaje važiti 31. prosinca 2024.

Zahtjev za produljenje posebne mjere predviđene ovom Odlukom podnosi se Komisiji do 31. ožujka 2024. i prilaže mu se izvješće o primjeni te mjere koje uključuje procjenu učinka mjere na borbu protiv prijevара u vezi s PDV-om te broj trgovaca i transakcija na koje mjera utječe.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Saveznoj Republici Njemačkoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*