



Svet
Evropske unije

Bruselj, 5. avgust 2021
(OR. en)

11166/21

Medinstitucionalna zadeva:
2021/0253 (NLE)

FISC 129
ECOFIN 800

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	4. avgust 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2021) 445 final
Zadeva:	Predlog IZVEDBENEGA SKLEP SVETA o dovoljenju Nemčiji, da uporabi posebni ukrep odstopanja od člena 193 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2021) 445 final.

Priloga: COM(2021) 445 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

**o dovoljenju Nemčiji, da uporabi posebni ukrep odstopanja od člena 193 Direktive
2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

V skladu s členom 395(1) Direktive 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost¹ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) lahko Svet na predlog Komisije soglasno dovoli kateri koli državi članici, da uvede posebne ukrepe, ki odstopajo od določb navedene direktive, za poenostavitev postopka obračunavanja DDV ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

Nemčija je z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 15. marca 2021, zaprosila za dovoljenje za odstopanje od člena 193 direktive o DDV, kar zadeva osebo, ki je dolžna plačati DDV v primeru prenosa pravic do emisije, s katerimi se trguje v nacionalnem sistemu na podlagi zakona o trgovanju z emisijami iz goriv (v nadaljnjem besedilu: BEHG) z dne 12. decembra 2019. V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 7. aprila 2021 o zahtevi Nemčije obvestila druge države članice. Z dopisom z dne 8. aprila 2021 je Komisija Nemčijo obvestila, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Člen 193 direktive o DDV določa splošno pravilo, po katerem je davčni zavezanec, ki dobavlja blago ali opravlja storitve, dolžan plačati DDV.

V skladu s členom 395 direktive o DDV lahko države članice uvedejo ukrepe, ki odstopajo od določb direktive o DDV, za poenostavitev postopka obračunavanja DDV ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom, če jih je odobril Svet.

Nemčija je zaprosila za odstopanje od člena 193 direktive o DDV, da se davčne zavezance, ki prejmejo pravice do emisije na podlagi BEHG z dne 12. decembra 2019, določi za osebe, ki so dolžne plačati DDV (mehanizem obrnjene davčne obveznosti).

Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji² ureja sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v EU (v nadaljnjem besedilu: sistem EU za trgovanje z emisijami ali EU ETS). Direktiva državam članicam omogoča, da vzporedno ohranijo svoje nacionalne sisteme trgovanja.

Nemčija je na podlagi BEHG vzpostavila pravni okvir za nacionalni sistem trgovanja z emisijami za določanje cen emisij toplogrednih plinov iz fosilnih goriv, ki ne spadajo v sistem EU za trgovanje z emisijami. Zakon bo prispeval k doseganju nacionalnih podnebnih ciljev, vključno z dolgoročnim ciljem neto ničelnih emisij toplogrednih plinov do leta 2050, in ciljev zmanjšanja emisij v skladu s podnebno uredbo EU, pa tudi k izboljšanju energijske učinkovitosti.

Izkušnje s trgovanjem s pravicami so na splošno pokazale, da je ta sektor zelo izpostavljen goljufijam na področju prometnega davka. Zato direktiva o DDV v členu 199a(1) določa možnost, da države članice za prenos nekaterih pravic in certifikatov uporabijo mehanizem obrnjene davčne obveznosti. Nemčija izkorišča možnosti iz člena 199a(1)(a) in (f) direktive o DDV ter uporablja mehanizem obrnjene davčne obveznosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami ter za trgovanje s

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

² UL L 275, 25.10.2003, str. 32.

certifikati za plin in električno energijo. To je pripomoglo k zmanjšanju davčnih izgub, povezanih s prenosom takih pravic in certifikatov.

Na podlagi teh izkušenj je treba predpostaviti, da je trgovanje s pravicami do emisij iz goriv na podlagi BEHG mogoče izkoriščati tudi za goljufive namene in da se zato na tem področju pričakujejo izgube prometnega davka. Ena od posebnosti trgovanja s pravicami do emisije je, da se lahko pravice izmenjajo hitro, večkrat zapored in enostavno ter brez stroškov, ki na primer nastanejo pri prevozu blaga. Zadevne dobavne verige so zabrisane zaradi pogostih in hitrih sprememb lastništva, zaradi česar jih organi zelo težko odkrijejo in zato zelo težko zagotovijo, da se pobira ustrezen znesek davka.

Pričakuje se tudi, da bi lahko dobavna veriga vključevala „neobstoječe trgovce“, ki so v času odkritja že izginili ali nimajo več premoženja, tako da organi ne morejo več pobrati utajenega davka. V takem primeru pridobitelj pravic v dobavni verigi prijavi prometni davek, ki je na računu dobavitelja naveden kot vstopni davek, ki ga je mogoče odbiti v skladu s členoma 167 in 168 direktive o DDV, vendar dobavitelj davčnim organom ne plača zaračunanega prometnega davka. Ker se odbitek vstopnega davka ne ujema z nobenim prihodkom iz naslova prometnega davka, pomeni vstopni davek za nemške davčne organe davčno izgubo.

Uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov v skladu s členom 199a(1)(a) in (b) direktive o DDV je omejena na pravice, s katerimi se trguje v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami. Zato člen 199a(1)(a) in (b) direktive o DDV ne določa pravne podlage za uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za trgovanje s pravicami v okviru nacionalnih sistemov trgovanja, kot je BEHG.

Ob upoštevanju izpostavljenosti goljufijam v sektorju trgovanja s pravicami in ker člena 199a(1)(a) in (b) direktive o DDV ni mogoče uporabiti za prenose pravic na podlagi BEHG, se zato predlaga uvedba posebnega ukrepa, ki bi Nemčiji omogočil uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za zgoraj navedene prenose do 31. decembra 2024. Glede na področje uporabe in novost odstopanja, ki se nanaša na trgovanje z emisijami toplogrednih plinov iz fosilnih goriv, torej na sektor, ki je dovzeten za goljufije, je pomembno oceniti njegov učinek. Če bi torej Nemčija želela podaljšati posebni ukrep po letu 2024, bi morala Komisiji najpozneje do 31. marca 2024 predložiti zahtevo za podaljšanje ter poročilo o izvajanju posebnega ukrepa. To poročilo bi moralo vsebovati oceno učinka ukrepa na boj proti goljufijam na področju DDV ter število trgovcev in transakcij, na katere ukrep vpliva.

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

Člen 199a(1)(a) in (b) direktive o DDV državam članicam omogoča, da uporabijo mehanizem obrnjene davčne obveznosti za prenos pravic do emisije toplogrednih plinov iz člena 3 Direktive 2003/87/ES in za prenos drugih enot, ki jih subjekti lahko uporabijo za skladnost z navedeno direktivo.

Odobritev odstopanja, ki omogoča uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za prenos pravic, ki se nanašajo na emisije, ki ne spadajo v sistem EU za trgovanje z emisijami, ki ga ureja Direktiva 2003/87/ES, je v skladu s cilji zgoraj navedenih določb direktive o DDV.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 395 direktive o DDV.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Predlog je glede na določbo v direktivi o DDV, na kateri temelji, v izključni pristojnosti Evropske unije. Načelo subsidiarnosti se zato ne uporablja.

- **Sorazmernost**

Ta sklep se nanaša na dovoljenje, izdano državi članici na njeno zahtevo, in ne pomeni nobene obveznosti.

Zaradi omejenega področja uporabe odstopanja je posebni ukrep sorazmeren z želenima ciljema, tj. poenostavitvijo pobiranja davkov in bojem proti davčni utaji. Ne presega tega, kar je potrebno za izpolnitev teh ciljev.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument je izvedbeni sklep Sveta.

V skladu s členom 395 direktive o DDV lahko samo Svet na predlog Komisije soglasno odobri odstopanje od skupnih pravil o DDV. Izvedbeni sklep Sveta je najustreznejši instrument, saj se lahko naslovi na posamezno državo članico.

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

- **Posvetovanja z deležniki**

Posvetovanje z deležniki ni bilo opravljeno. Ta predlog temelji na zahtevi Nemčije in zadeva le to državo članico.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Strokovno mnenje ni bilo potrebno.

- **Ocena učinka**

Namen predloga izvedbenega sklepa Sveta je preprečiti nekatere oblike davčnih utaj ali izogibanja davkom v sektorju trgovanja s pravicami, ki je še posebej izpostavljen goljufijam na področju DDV. Mehanizem obrnjene davčne obveznosti bi moral Nemčiji pomagati pri omejevanju goljufij na področju DDV v tem sektorju. Zato bo imel ukrep odstopanja potencialno pozitiven učinek.

Zaradi majhnega področja uporabe odstopanja in časovno omejene uporabe bo njegov učinek v vsakem primeru omejen.

- **Temeljne pravice**

Predlog nima posledic za varstvo temeljnih pravic.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog bo negativno vplival na proračun EU.

5. DRUGI ELEMENTI

Predlog vključuje samoderogacijsko klavzulo, ki je določena na torek, 31. december 2024.

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o dovoljenju Nemčiji, da uporabi posebni ukrep odstopanja od člena 193 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost¹ in zlasti člena 395(1), prvi pododstavek, Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člen 193 Direktive 2006/112/ES določa, da je davčni zavezanec, ki dobavlja blago ali storitve, po splošnem pravilu zavezan k plačilu davka na dodano vrednost (DDV) davčnim organom.
- (2) Nemčija je z dopisom z dne 15. marca 2021 Komisiji predložila zahtevo za dovoljenje, da uporabi posebni ukrep, ki odstopa od člena 193 Direktive 2006/112/ES, kar zadeva osebe, ki so dolžne plačati DDV, v primeru prenosa pravic do emisije, s katerimi se trguje v nacionalnem sistemu trgovanja na podlagi zakona o trgovanju z emisijami iz goriv (v nadaljnjem besedilu: BEHG)² z dne 12. decembra 2019 (v nadaljnjem besedilu: zahteva).
- (3) V skladu s členom 395(2), drugi pododstavek, Direktive 2006/112/ES je Komisija z dopisi z dne 7. aprila 2021 zahtevo posredovala drugim državam članicam in z dopisom z dne 8. aprila 2021 uradno obvestila Nemčijo, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.
- (4) Člen 199a(1), točki (a) in (b), Direktive 2006/112/ES državam članicam omogoča, da davčne zavezance, ki prejmejo prenose pravic za emisije toplogrednih plinov iz člena 3 Direktive Sveta 2003/87/ES³ in prenose drugih enot, ki jih subjekti lahko uporabijo za skladnost z navedeno direktivo, določijo za osebe, ki so dolžne plačati DDV (v nadaljnjem besedilu: mehanizem obrnjene davčne obveznosti). Te določbe so bile vključene v Direktivo 2006/112/ES z Direktivo Sveta 2010/23/EU⁴, da bi prispevale k boju proti goljufijam na področju DDV. Uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov v skladu s členom 199a(1),

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

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

³ Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).

⁴ Direktiva Sveta 2010/23/EU z dne 16. marca 2010 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za opravljanje nekaterih storitev, dovezetnih za goljufije (UL L 72, 20.3.2010, str. 1).

točki (a) in (b), Direktive 2006/112/ES je omejena na pravice, s katerimi se trguje v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (v nadaljnjem besedilu: EU ETS).

- (5) Nemčija je na podlagi BEHG vzpostavila pravni okvir za nacionalni sistem trgovanja z emisijami, ki zajema emisije, ki ne spadajo v EU ETS. Zato člen 199a(1), točki (a) in (b), Direktive 2006/112/ES ne določa pravne podlage za uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za trgovanje na podlagi BEHG.
- (6) Po navedbah Nemčije je trgovanje s pravicami zelo izpostavljeno goljufijam na področju DDV. Trgovanje s pravicami do emisij iz goriv na podlagi BEHG je mogoče izkoriščati za goljufive namene na enak način kot v okviru EU ETS. Pravice do emisije se lahko izmenjujejo hitro, večkrat zapored in enostavno. Zaradi pogostih in hitrih sprememb lastništva teh pravic do emisije jih organi zelo težko odkrijejo in zato zelo težko zagotovijo, da se pobira ustrezen znesek davka. Pridobitelj pravic, ki je davčni zavezanec s pravico do odbitka, bi lahko odbil nastali DDV, ne da bi dobavitelj zaračunani prometni davek plačal davčnim organom. Zlasti udeležba „neobstojećih trgovcev“, ki hitro izginejo ali nimajo nobenega premoženja, preprečuje, da bi organi pobrali utajeni davek, kar ima negativen učinek na proračun. Za odpravo izgub javnih prihodkov Nemčija zahteva odstopanje od člena 193 Direktive 2006/112/ES, da se ji dovoli uvedba mehanizma obrnjene davčne obveznosti za prenos pravic do emisije.
- (7) Določitev prejemnika, ki je davčni zavezanec, za osebo, ki je dolžna plačati DDV v teh posebnih primerih, bi poenostavila postopek pobiranja DDV in preprečila davčne utaje in izogibanje davkom. Zato bi bilo treba Nemčiji dovoliti, da za prenos pravic do emisije, s katerimi se trguje v nacionalnem sistemu trgovanja na podlagi BEHG, uporabi mehanizem obrnjene davčne obveznosti.
- (8) Posebni ukrep bi moral biti časovno omejen. Nemčiji bi bilo zato treba dovoliti, da navedeni ukrep uporablja do 31. decembra 2024.
- (9) Glede na obseg in novost posebnega ukrepa je pomembno oceniti njegov učinek. Če bi torej Nemčija želela podaljšati navedeni ukrep po letu 2024, bi morala Komisiji najpozneje do 31. marca 2024 predložiti poročilo, ki vsebuje pregled posebnega ukrepa, in zahtevo za podaljšanje. Navedeno poročilo bi moralo vsebovati oceno učinka ukrepa na boj proti goljufijam na področju DDV ter število trgovcev in transakcij, na katere ukrep vpliva.
- (10) Odstopanje nima negativnega učinka na lastna sredstva Unije iz DDV –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Z odstopanjem od člena 193 Direktive 2006/112/ES se Nemčiji dovoli, da določi, da je oseba, ki je dolžna plačati DDV, davčni zavezanec, na katerega se prenesejo pravice do emisije, s katerimi se trguje v nacionalnem sistemu trgovanja na podlagi zakona o trgovanju z emisijami iz goriv („Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen“) z dne 12. decembra 2019.

Člen 2

Ta sklep preneha veljati 31. decembra 2024.

Vsaka zahteva za podaljšanje posebnega ukrepa iz tega sklepa se Komisiji predloži do 31. marca 2024, priloži pa se ji poročilo o uporabi tega ukrepa, ki vsebuje oceno učinka ukrepa na

boj proti goljufijam na področju DDV ter število trgovcev in transakcij, na katere ukrep vpliva.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Zvezno republiko Nemčijo.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*