

Bruxelles, 12. srpnja 2024.
(OR. en)

12259/24

Međuinstitucijski predmet:
2024/0163(NLE)

FISC 164
ECOFIN 881

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	12. srpnja 2024.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2024) 294 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA o izmjeni Provedbene odluke Vijeća (EU) 2021/1778 u vezi s produljenjem odobrenja danog Njemačkoj za primjenu 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(2024) 294 final.

Priloženo: COM(2024) 294 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 12.7.2024.
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**o izmjeni Provedbene odluke Vijeća (EU) 2021/1778 u vezi s produljenjem odobrenja
danog Njemačkoj za primjenu 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 uvođenje posebnih mjera za odstupanje od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza.

Dopisom koji je Komisija zaprimila 19. veljače 2024. Njemačka je zatražila odobrenje za nastavak primjene posebne mjere u pogledu osobe odgovorne za plaćanje PDV-a u slučaju prijenosa emisijskih jedinica kojima se trguje u nacionalnom sustavu na temelju Zakona o trgovanju emisijskim jedinicama goriva (BEHG) od 12. prosinca 2019., kojim se produljuje primjena posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive o PDV-u odobrene Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2021/1778 od 5. listopada 2021.² U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 27. ožujka 2024. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Njemačke. Komisija je dopisom od 2. travnja 2024. 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 za odstupanje 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 2021. 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). Zahtjev je odobren Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2021/1778 od 5. listopada 2021., koja prestaje važiti 31. prosinca 2024.

Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice³ 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

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/1778 od 5. listopada 2021. kojom se Saveznoj Republici Njemačkoj odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 360, 11.10.2021., str. 117.).

³ SL L 275, 25.10.2003., str. 32.

obuhvaćene sustavom EU-a za trgovanje emisijama. Tim će se aktom 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 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.

Slično iskustvu s trgovanjem emisijama u sklopu sustava EU-a za trgovanje emisijama može 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 pa 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 utajan. 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.

U skladu s člankom 2. Provedbene odluke Vijeća (EU) 2021/1778 Njemačka je zajedno sa zahtjevom za produljenje predala izvješće o učinku mjere. Njemačka nadležna tijela navode da je posebna mjera pomogla u sprečavanju utaje i izbjegavanja poreza u sektoru trgovanja emisijskim jedinicama pa smatraju da postoje opravdani razlozi za nastavak primjene te mjere.

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, primjereno je odobriti Njemačkoj nastavak primjene mehanizma prijenosa porezne obveze na prethodno navedene prijenose do 31. prosinca 2026.

Ako bi Njemačka razmatrala produljenje posebne mjere nakon 2026., trebala bi Komisiji podnijeti zahtjev za produljenje zajedno s izvješćem o primjeni posebne mjere najkasnije do 31. ožujka 2026. To izvješće uključuje procjenu učinka mjere na borbu protiv prijevara u vezi s PDV-om te broj trgovaca i transakcija na koje mjera utječe.

U skladu s člankom 199.a stavkom 1. točkama (a) i (b) Direktive o PDV-u mogućnost primjene mehanizma prijenosa porezne obveze za trgovanje emisijama stakleničkih plinova istječe 31. prosinca 2026. Komisija će procijeniti bi li trgovanje emisijskim jedinicama u okviru nacionalnih sustava trgovanja, kao što je BEHG, trebalo uključiti i u isporuke obuhvaćene mehanizmom prijenosa porezne obveze ako u tom pogledu postoji novi prijedlog.

Stoga je razdoblje produljenja tog odstupanja ograničeno na dvije godine kako bi se podudaralo s datumom 31. prosinca 2026.

- **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 emisije 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.

Produljenje posebne mjere koja omogućuje primjenu 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 prijedlog temelji, načelo supsidijarnosti ne primjenjuje se.

- **Proporcionalnost**

Odluka se odnosi na odobrenje dano državi članici na njezin 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 posebna mjera imati potencijalan pozitivan učinak.

Njemačka je izvijestila da u relevantnom razdoblju u trgovini emisijskim jedinicama koje su izdane na temelju Zakona o trgovanju emisijskim jedinicama za gorivo nije utvrđen nijedan slučaj utaje PDV-a zbog posebne mjere.

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

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 2026.

Komisiji bi najkasnije do 31. ožujka 2026. zajedno sa zahtjevom za produljenje trebalo podnijeti izvješće koje uključuje preispitivanje mjere.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA**o izmjeni Provedbene odluke Vijeća (EU) 2021/1778 u vezi s produljenjem odobrenja danog Njemačkoj za primjenu 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) U skladu s člankom 193. Direktive 2006/112/EZ porezni obveznik koji isporučuje robu ili usluge u pravilu je dužan plaćati porez na dodanu vrijednost (PDV) poreznim tijelima.
- (2) U skladu s Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2021/1778² Njemačkoj je do 31. prosinca 2024. odobrena primjena posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ („posebna mjera”) kako bi se porezni obveznik koji prima prijenose emisijskih jedinica u skladu s BEHG-om odredio kao odgovoran za plaćanje PDV-a.
- (3) Dopisom koji je Komisija zaprimila 19. veljače 2024. Njemačka je zatražila produljenje posebne mjere odobrene Provedbenom odlukom (EU) 2021/1778, a time i odobrenje za nastavak primjene posebne mjere nakon 31. prosinca 2024. („zahtjev”).
- (4) Na temelju članka 395. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisima od 27. ožujka 2024. prosljedila zahtjev ostalim državama članicama, a dopisom od 2. travnja 2024. obavijestila Njemačku da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.
- (5) Prema informacijama koje je Njemačka dostavila, činjenično stanje na temelju kojeg je opravdana primjena posebne mjere nije se promijenilo. Njemačka je zajedno sa zahtjevom Komisiji dostavila izvješće o općenito pozitivnom iskustvu koje u praksi pokazuje da se primjena mehanizma prijenosa porezne obveze u prijenosu emisijskih jedinica u skladu s BEHG-om pokazala korisnom. Taj je mehanizam važan element u borbi protiv prijevara u vezi s PDV-om, a očekuje se da će u narednim godinama postati još važniji zbog promjena tržišnih uvjeta.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/1778 kojom se Saveznoj Republici Njemačkoj odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 360, 11.10.2021., str. 117., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

- (6) Stoga je primjereno produljiti odobrenje iz Provedbene odluke (EU) 2021/1778. Produljenje odobrenja trebalo bi biti vremenski ograničeno kako bi se mogle procijeniti djelotvornost i primjerenost posebne mjere. Stoga bi mjera odstupanja trebala prestati važiti 31. prosinca 2026.
- (7) Ako bi Njemačka htjela produljiti primjenu te mjere nakon 2026., trebala bi najkasnije do 31. ožujka 2026. 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.
- (8) Posebna mjera neće negativno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.
- (9) Provedbenu odluku (EU) 2021/1778 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Članak 2. Provedbene odluke (EU) 2021/1778 zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 2.

Ova Odluka prestaje važiti 31. prosinca 2026.

Zahtjev za produljenje mjere predviđene ovom Odlukom podnosi se Komisiji do 31. ožujka 2026. i prilaže mu se izvješće koje uključuje procjenu mjere i njezina učinka na borbu protiv prijevara u vezi s PDV-om te broj trgovaca i transakcija na koje mjera utječe.”

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Saveznoj Republici Njemačkoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*