

Bruselj, 12. julij 2024
(OR. en)

12259/24

Medinstitucionalna zadeva:
2024/0163(NLE)

FISC 164
ECOFIN 881

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	12. julij 2024
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2024) 294 final
Zadeva:	Predlog - IZVEDBENI SKLEP SVETA o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1778 v zvezi s podaljšanjem dovoljenja Nemčiji, da uporablja poseben ukrep, ki odstopa od člena 193 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2024) 294 final.

Priloga: COM(2024) 294 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.7.2024
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1778 v zvezi s podaljšanjem dovoljenja Nemčiji, da uporablja poseben ukrep, ki odstopa 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 19. februarja 2024, zaprosila za dovoljenje za nadaljnjo uporabo posebnega ukrepa v zvezi z 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 (BEHG) z dne 12. decembra 2019, s katerim se podaljša uporaba posebnega ukrepa, odobrenega z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2021/1778 z dne 5. oktobra 2021², ki odstopa od člena 193 direktive o DDV. V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 27. marca 2024 o zahtevi Nemčije obvestila druge države članice. Z dopisom z dne 2. aprila 2024 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 leta 2021 zaprosila za odstopanje od člena 193 direktive o DDV, da se davčne zavezanec, 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). Zahteva je bila odobrena z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2021/1778 z dne 5. oktobra 2021, ki bo prenehal veljati 31. decembra 2024.

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 Skupnosti³ 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

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2021/1778 z dne 5. oktobra 2021 o dovoljenju Zvezni republiki Nemčiji, da uporabi posebni ukrep, ki odstopa od člena 193 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 360, 11.10.2021, str. 117).

³ UL L 275, 25.10.2003, str. 32.

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

Podobno kot pri izkušnjah s trgovanjem z emisijami v okviru EU ETS je mogoče 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.

Nemčija je v skladu s členom 2 Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2021/1778 skupaj z zahtevo za podaljšanje ukrepa predložila poročilo o učinku ukrepa. Po navedbah nemških organov je posebni ukrep pripomogel k preprečevanju davčnih utaj in izogibanja davkom v sektorju trgovanja s pravicami do emisije, zato obstajajo utemeljeni razlogi za nadaljevanje takega postopka.

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, je zato primerno Nemčiji dovoliti uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za zgoraj navedene prenose do 31. decembra 2026.

Če bi Nemčija želela podaljšati posebni ukrep po letu 2026, bi morala Komisiji najpozneje do 31. marca 2026 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.

V skladu s členom 199a(1)(a) in (b) direktive o DDV se bo možnost uporabe mehanizma obrnjene davčne obveznosti za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov končala 31. decembra 2026. Komisija bo ocenila, ali bi bilo treba tudi trgovanje s pravicami v okviru nacionalnih sistemov trgovanja, kot je BEHG, vključiti v dobave, zajete v mehanizmu obrnjene davčne obveznosti, če bo v zvezi s tem pripravljen nov predlog.

Zato je obdobje podaljšanja tega odstopanja omejeno na dve leti, kar sovпада z datumom 31. decembra 2026.

- **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.

Podaljšanje posebnega ukrepa, 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)**

Glede na določbo direktive o DDV, na kateri temelji predlog, se načelo subsidiarnosti 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 goljufigam na področju DDV. Mehanizem obrnjene davčne obveznosti bi moral Nemčiji pomagati pri omejevanju goljufig na področju DDV v tem sektorju. Zato bo imel posebni ukrep potencialno pozitiven učinek.

Nemčija je poročala, da v zadevnem obdobju ni bil ugotovljen noben primer utaje DDV zaradi posebnega ukrepa pri trgovanju s pravicami do emisije, izdanimi na podlagi zakona o trgovanju z emisijami goriva.

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

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog bo negativno vplival na proračun EU.

5. DRUGI ELEMENTI

Predlog vključuje samoderogacijsko klavzulo, ki je določena na četrtek, 31. december 2026.

Poročilo, ki vključuje pregled ukrepa, bi bilo treba Komisiji predložiti skupaj z zahtevo za podaljšanje najpozneje do 31. marca 2026.

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1778 v zvezi s podaljšanjem dovoljenja Nemčiji, da uporablja poseben ukrep, ki odstopa 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) V skladu s členom 193 Direktive 2006/112/ES je davčni zavezanec, ki dobavlja blago ali storitve, po splošnem pravilu zavezan k plačilu davka na dodano vrednost (DDV) davčnim organom.
- (2) V skladu z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2021/1778² je bilo Nemčiji dovoljeno, da do 31. decembra 2024 uporablja posebni ukrep, ki odstopa od člena 193 Direktive 2006/112/ES (v nadaljnjem besedilu: posebni ukrep), s katerim se davčni zavezanec, ki prejme pravice do emisije na podlagi BEHG, določi za osebo, ki je dolžna plačati DDV.
- (3) Z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 19. februarja 2024, je Nemčija zaprosila za podaljšanje posebnega ukrepa, odobrenega z Izvedbenim sklepom (EU) 2021/1778, in s tem za dovoljenje za nadaljnjo uporabo posebnega ukrepa po 31. decembru 2024 (v nadaljnjem besedilu: zahteva).
- (4) Na podlagi člena 395(2), drugi pododstavek, Direktive 2006/112/ES je Komisija z dopisi z dne 27. marca 2024 zahtevo posredovala drugim državam članicam, z dopisom z dne 2. aprila 2024 pa je uradno obvestila Nemčijo, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.
- (5) Glede na informacije, ki jih je Nemčija predložila, se dejanske razmere, ki so upravičevale uporabo posebnega ukrepa, niso spremenile. Nemčija je Komisiji skupaj z zahtevo predložila poročilo o splošnih pozitivnih praktičnih izkušnjah, ki kažejo, da se je uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti pri prenosu pravic do emisije v okviru BEHG v praksi izkazala za koristno. Ureditev je pomemben sestavni del boja proti goljufijam na področju DDV, katerih pomen naj bi se v prihodnjih letih še povečal zaradi spreminjajočih se tržnih pogojev.

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

² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2021/1778 o dovoljenju Zvezni republiki Nemčiji, da uporabi posebni ukrep, ki odstopa od člena 193 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 360, 11.10.2021, str. 117, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

- (6) Zato je primerno podaljšati dovoljenje iz Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1778. Podaljšanje dovoljenja bi moralo biti časovno omejeno, da se omogoči ocena učinkovitosti in ustreznosti posebnega ukrepa. Ukrepi odstopanja bi zato morali prenehati veljati 31. decembra 2026.
- (7) Če bi Nemčija želela podaljšati navedeni ukrep po letu 2026, bi morala Komisiji najpozneje do 31. marca 2026 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.
- (8) Posebni ukrep ne bo imel negativnega učinka na lastna sredstva Unije iz naslova DDV.
- (9) Izvedbeni sklep (EU) 2021/1778 bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Člen 2 Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1778 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 2

Ta sklep preneha veljati 31. decembra 2026.

Vsaka zahteva za podaljšanje ukrepa iz tega sklepa se Komisiji predloži do 31. marca 2026, priloži pa se ji poročilo, ki vsebuje oceno ukrepa in njegovega učinka na boj proti goljufijam na področju DDV ter število trgovcev in transakcij, na katere ukrep vpliva.“.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Zvezno republiko Nemčijo.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*