

Bruxelles, 21. prosinca 2020.
(OR. en)

14293/20

Međuinstitucijski predmet:
2020/0331(CNS)

FISC 236
ECOFIN 1193

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2020) 749 final
Predmet:	Prijedlog DIREKTIVE VIJEĆA o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu dodjele provedbenih ovlasti Komisiji za utvrđivanje značenja izraza iz određenih odredaba te direktive

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2020) 749 final.

Priloženo: COM(2020) 749 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.12.2020.
COM(2020) 749 final

2020/0331 (CNS)

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu dodjele provedbenih ovlasti Komisiji za utvrđivanje značenja izraza iz određenih odredaba te direktive

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Komisija trenutačno nema provedbene ovlasti u pogledu Direktive o PDV-u¹. Jedini je postojeći instrument kojim Komisija može promicati ujednačenu primjenu pravila EU-a o PDV-u savjetodavni odbor osnovan u skladu s člankom 398. Direktive o PDV-u („Odbor za PDV”).

Odbor za PDV sastoji se od predstavnika država članica i Komisije i razmatra pitanja Komisije ili država članica o primjeni odredaba EU-a o PDV-u. Budući da je Odbor za PDV savjetodavni odbor, trenutačno može samo davati suglasnost za neobvezujuće smjernice o primjeni Direktive o PDV-u, a obvezujuće provedbene mjere može donositi samo Vijeće na temelju prijedloga Komisije (članak 397. Direktive o PDV-u).

Dosad se pokazalo da se tim smjernicama ne uspijeva uvijek osigurati ujednačenost primjene zakonodavstva EU-a o PDV-u. Naprimjer, Odbor za PDV nedavno nije uspio postići jednoglasan dogovor o smjernicama za niz pitanja povezanih s praktičnom primjenom odredaba Direktiva Vijeća (EU) 2018/1910 (Direktiva o „brzim rješenjima”)². Države članice stoga imaju različite pristupe kad je riječ o sljedećim pitanjima:

- je li skladište stalni poslovni nastan poreznog obveznika ili ne (ako je skladište u koje se roba prevozi u okviru aranžmanâ za premještanje dobara u vlasništvu ili najmu poreznog obveznika koji prevozi robu),
- što se smatra „malim gubicima” ili kako se postupa s takvim malim gubicima za potrebe aranžmanâ za premještanje dobara,
- što znači izraz „dobavljač (...) koji sâm otprema ili prevozi robu ili to obavlja putem treće osobe koja postupa za njegov račun” (članak 36.a stavak 3. Direktive o PDV-u).

Odbor za PDV također nedavno nije uspio postići jednoglasan dogovor o smjernicama za sljedeća pitanja:

- kako bi se lokacija usluge koja se sastoji od događaja koji se odvija u nekoliko država članica trebala identificirati za potrebe PDV-a,
- smatra li se isporuka robe ili usluga između sjedišta društva s poslovnim nastanom u državi članici i skupine obveznika PDV-a u drugoj državi članici koja uključuje podružnicu tog istog društva oporezivom transakcijom za potrebe PDV-a.

Te će neujednačenosti vjerojatno dovesti do slučajeva dvostrukog oporezivanja i uzrokovati pravnu nesigurnost i dodatne troškove za poduzeća, koji obično završe tek nakon duljeg

¹ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12.2006.).

² Direktiva Vijeća (EU) 2018/1910 od 4. prosinca 2018. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu usklađivanja i pojednostavnjenja određenih pravila sustava poreza na dodanu vrijednost za oporezivanje trgovine među državama članicama (SL L 311, 7.12.2018., str. 3.–7.).

vremena presudom Suda Europske unije koja dovede do tumačenja koje prije nije bilo zajedničko većini država članica (primjerice primjena „pravila o raspodjeli troškova”)³. Može se čak dogoditi da presuda Suda Europske unije, zbog toga što se odnosi na specifičnu konkretnu situaciju, ne bude rješenje za sve nesigurnosti. To se, primjerice, dogodilo u slučaju obračuna PDV-a za isporuke između sjedišta i podružnice (u kombinaciji sa skupinama obveznika PDV-a): iako je presuda Suda Europske unije u predmetu *Skandia America*⁴ riješila niz problema, i dalje postoje nejasnoće u pogledu obračuna PDV-a u situacijama koje ne odgovaraju u potpunosti situaciji iz predmeta koji je podnesen Sudu.

U kontekstu prethodno navedenog, i kako je najavljeno u Komunikaciji o akcijskom planu za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka⁵, predlaže se izmjena Direktive o PDV-u kako bi se osnovao odbor koji bi nadgledao donošenje provedbenih akata Komisije u određenim područjima PDV-a. U tom pogledu treba istaknuti tri aspekta:

–kao prvo, postupci odbora primjenjivali bi se samo u vezi s ograničenim skupom pravila kojima se provode odredbe Direktive o PDV-u, a za koja je potrebno zajedničko tumačenje. Za sve izmjene Direktive o PDV-u nužan je jednoglasan dogovor u Vijeću,

–kao drugo, u interesu je poreznih uprava i poduzeća olakšati donošenje zajedničkih tumačenja odredaba Direktive o PDV-u jer će razlike u tom području vjerojatno dovesti do dvostrukog oporezivanja, narušavanja tržišnog natjecanja i dodatnih troškova za poduzeća. U tom je pogledu postupak odbora ustaljen standardni pristup u okviru prava EU-a za olakšavanje postizanja takvih zajedničkih tumačenja. Treba napomenuti da se, kad je riječ o neizravnom oporezivanju, na administrativnu suradnju u području PDV-a i trošarine već primjenjuju standardni postupci odbora,

–kao treće, Vijeće zadržava svoje provedbene ovlasti u mjeri u kojoj nisu obuhvaćene strogo definiranim područjem primjene ovlasti Komisije, a posebno u pogledu bitnih pitanja koja su za države članice posebno osjetljiva.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Prijedlog se temelji na članku 113. UFEU-a. Tim se člankom propisuje da Vijeće, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom te Gospodarskim i socijalnim odborom, donosi odredbe za usklađivanje pravila država članica u području neizravnog oporezivanja.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Prijedlog je u skladu s načelom supsidijarnosti jer je glavni problem koji je utvrđen upravo to da se koncepti iz Direktive o PDV-u u državama članicama ne primjenjuju usklađeno, što može dovesti do dvostrukog oporezivanja ili neoporezivanja, posebno u prekograničnim

³ Presuda od 4. svibnja 2017., *Komisija protiv Luksemburga*, C-274/15, EU:C:2017:333; presuda od 21. rujna 2017., *DNB Banka*, C-326/15, EU:C:2017:719; presuda od 21. rujna 2017., *Aviva*, C-605/15, EU:C:2017:718; presuda od 21. rujna 2017., *Komisija protiv Njemačke*, C-616/15, EU:C:2017:721.

⁴ Presuda Suda Europske unije od 17. rujna 2014., *Skandia America*, C-7/13, EU:C:2014:2225.

⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka, COM(2020) 312 final, 15.7.2020.

situacijama. Države članice ne mogu same riješiti taj problem. Dodjelom određenih provedbenih ovlasti Komisiji omogućit će se brže i učinkovitije rješavanje situacija koje proizlaze iz razlika u tumačenju i gospodarskim subjektima uzrokuju probleme. Komisiji će pritom pomagati odbor koji se sastoji od stručnjaka za PDV iz poreznih uprava država članica pa će kao takav moći dosljedno i brzo rješavati probleme.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti jer ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorâ, posebno neometanog funkcioniranja jedinstvenog tržišta, koje trenutačno otežavaju razlike u tumačenju i primjeni koncepata PDV-a među državama članicama.

- **Odabir instrumenta**

Cilj je prijedloga direktive izmjena Direktive o PDV-u.

3. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog nema štetan utjecaj na proračun EU-a.

4. DRUGI ELEMENTI

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Komisija bi se u okviru svoje predložene uloge u suradnji s odborom trebala usredotočiti na određena područja u kojima je potrebna ujednačena primjena koncepata iz zakonodavstva EU-a o PDV-u. Bez ujednačene primjene i dalje će biti prisutni problemi kao što su dvostruko oporezivanje ili neoporezivanje.

A) Provedbene ovlasti dodijeljene Komisiji i Vijeću: novi članak 397.a Direktive o PDV-u, u vezi s novim člankom 397.

i. članak 397.a stavak 1. prvi podstavak u vezi s drugim podstavkom te odredbe i člankom 397.

Člankom 291. UFEU-a kao opće pravilo propisano je da „[k]ada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije”, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji, a u posebnim valjano utemeljenim slučajevima Vijeću. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, pojmovi i koncepti iz Direktive o PDV-u su pojmovi i koncepti iz prava Unije koji se moraju ujednačeno tumačiti i primjenjivati, osim u malom broju slučajeva u kojima je njihova definicija samom Direktivom izričito prepuštena državama članicama⁶.

Tek se za manji broj izraza iz Direktive o PDV-u u toj direktivi „izričito upućuje na pravo država članica za potrebe utvrđivanja (njihova) značenja i područja primjene”. Kao primjer se mogu navesti pojmovi „građevinsko zemljište” i „zemljište na kojem je objekt smješten” (članak 12.), „posebni investicijski fondovi” (članak 135. stavak 1. točka (g)) i „pružanje smještaja” (članak 135. stavak 2. točka (a)). Većinu drugih izraza i koncepata koji se upotrebljavaju u Direktivi treba, prema Sudu Europske unije, ujednačeno tumačiti i primjenjivati, a to bi tumačenje i primjenu trebalo utvrditi provedbenim mjerama kako je određeno člankom 291. UFEU-a.

⁶ Vidjeti, među ostalim, presudu od 27. studenoga 2003. u predmetu *Zita Modes*, C-497/01, ECLI:EU:C:2003:644, točke od 34. do 36.

Dodjela provedbenih ovlasti Komisiji ograničena je na utvrđivanje značenja određenih odredaba Direktive od PDV-u. Vijeće, s druge strane, zadržava svoje provedbene ovlasti izvan te ograničene dodjele ovlasti Komisiji. Konkretnije, sve provedbene mjere kojima se ne nastoji definirati značenje izraza iz članka 397.a stavka 1. prvog podstavka bile bi u nadležnosti Vijeća. Nadalje, sve provedbene mjere u vezi s odredbama iz glave I. („Predmet i područje primjene”), glave VIII. („Stope”) i glave XIII. („Odstupanja”) Direktive o PDV-u, koje su sve posebno osjetljive za države članice, jasno su obuhvaćene provedbenim ovlastima Vijeća. Naposljetku, državama članicama prepustilo bi se da donesu relevantna pravila o pitanjima koja su izričito isključena iz provedbenih ovlasti Komisije u skladu s člankom 397.a stavkom 1. drugim podstavkom.

ii. stavak 1. prvi podstavak točka (a) u vezi s drugim podstavkom

Glava III. Direktive o PDV-u odnosi se na porezne obveznike. Nekoliko odredaba iz te glave trebalo bi ujednačeno tumačiti jer Direktivom nije prepušteno državama članicama da značenje izraza iz te glave definiraju u nacionalnom zakonodavstvu: primjerice, pojam „na povremenoj osnovi” (članak 9. stavak 2.) ili pojam „sajmovi i izložbe komercijalnog karaktera (kategorija 8. u Prilogu I.).

Za razliku od toga, Komisiju ne bi trebalo provedbenim aktima ovlastiti za sljedeće:

- korištenje u ime države članice, ili sprečavanje države članice u korištenju, mogućnosti koje države članice u skladu s Direktivom imaju u vezi sa skupinama obveznika PDV-a (članak 11.), povremenim poreznim obveznicima, kriterijima osim kriterija prvog useljenja za zgrade i značenjem pojma „zemljište na kojem je objekt smješten” (članak 12.) i oslobođenim djelatnostima koje se smatraju djelatnostima tijela javne vlasti (članak 13. stavak 2.);
- utvrđivanje definicije „građevinskog zemljišta” jer se u Direktivi izričito upućuje na definiranje tog pojma u nacionalnom pravu (članak 12. stavak 3.).

iii. stavak 1. prvi podstavak točka (b) u vezi s drugim podstavkom

Glava IV. Direktive o PDV-u odnosi se na oporezive transakcije. Jasno je da se pojmovi iz odredaba u toj glavi trebaju ujednačeno primjenjivati: naprimjer, pojmovi „materijalna imovina” (članak 14. stavak 1.), „poslovna imovina” (članak 17. stavak 1.) i „dolazak” (članak 17.a stavak 4.). Međutim, Komisiju ne bi trebalo provedbenim mjerama ovlastiti da u ime države članice koristi ili spriječi državu članicu da koristi nijednu od mogućnosti koje države članice imaju u skladu s tom glavom Direktive. Te se mogućnosti odnose na pojam „isporuka robe” (članak 14. stavak 3., članak 15. stavak 2., članci 18. i 19.) i pojam „isporuke usluga” (članak 26. stavak 2., članci 27. i 29.).

iv. stavak 1. prvi podstavak točka (c) u vezi s drugim podstavkom

Glava V. Direktive o PDV-u odnosi se na mjesto oporezivih transakcija. Postoji jasna potreba za ujednačenom primjenom tih odredaba jer bi razlike među državama članicama u tumačenju izraza iz tih odredaba najvjerojatnije dovele do dvostrukog oporezivanja ili neoporezivanja. Stoga se u cijeloj Uniji trebaju ujednačeno primjenjivati, naprimjer, pojmovi „otprema ili prijevoz (koji) izvršava dobavljač ili netko drugi u njegovo ime” (članci 32. i 33.), „montaža ili ugradba” (članak 36.), „prvi dobavljač” i „zadni kupac” (članak 36.a), „nepokretna imovina” (članak 47.) i „restoran ili opskrba pripremljenom hranom” (članak 55.).

Za razliku od toga, Komisiju ne bi trebalo provedbenim mjerama ovlastiti da u ime države članice koristi ili spriječi državu članicu da koristi nijednu od mogućnosti koje države članice

imaju u skladu s tom glavom Direktive (naprimjer mogućnost za određivanje mjesta pružanja određenih usluga na temelju mjesta „stvarnog korištenja ili uživanja”).

v. stavak 1. prvi podstavak točka (d) u vezi s drugim podstavkom

Glava VI. odnosi se na oporezivi događaj i obvezu obračuna PDV-a. Odredbe iz te glave trebaju se ujednačeno primjenjivati: naprimjer, pojmovi „niz izvoda računa”, „niz plaćanja” ili „neprekinuta isporuka robe” (članak 64.) i pojmovi „plaćanje na račun” i „primitak plaćanja” (članak 65.). Međutim, Komisiju ne bi trebalo ovlastiti da u ime države članice koristi ili spriječi da država članica koristi mogućnost u vezi s naplatom PDV-a za neprekinute isporuke robe (članak 64. stavak 2. treći podstavak). To vrijedi i za odstupanja koja su dopuštena državama članicama kad je riječ o obvezi obračuna PDV-a za određene transakcije ili određene kategorije poreznih obveznika (članak 66.).

vi. stavak 1. prvi podstavak točka (e) u vezi s drugim podstavkom

Glava VII. Direktive o PDV-u odnosi se na oporezivi iznos. Odredbe iz te glave trebaju se ujednačeno primjenjivati: naprimjer, pojmovi „prodajna faza”, „kupovna cijena” ili „cijena troška” (članak 72.), pojmovi „naknada” i „potpore izravno povezane s cijenom isporuke” (članak 73.), pojmovi „porezi, carine, prelevmani i davanja” i „popratni rashodi” (članak 78.) te pojmovi „cjenovni popusti i rabati” ili „prijelazni račun” (članak 79.). Međutim, Komisiju ne bi trebalo provedbenim mjerama ovlastiti da u ime države članice koristi ili spriječi da država članica koristi nijednu od mogućnosti koje države članice imaju u skladu s tom glavom Direktive. Isto tako, Komisija neće biti ovlaštena za utvrđivanje uvjeta i pravila o izmjeni oporezivog iznosa (članak 90. stavak 1.) ili tečaja (članak 91. stavak 2.).

vii. stavak 1. prvi podstavak točka (f) u vezi s drugim podstavkom

Glava IX. Direktive o PDV-u odnosi se na izuzeća. Komisiju ne bi trebalo provedbenim mjerama ovlastiti za sljedeće:

- utvrđivanje definicija, priznavanja i ovlaštenja iz članka 132. stavka 1. povjerenih državama članicama (kao što su definicija „medicinskih i paramedicinskih profesija” iz članka 132. stavka 1. točke (c) ili priznavanje tijela kao tijela koje je „posvećeno socijalnoj dobrobiti” iz članka 132. stavka 1. točke (g));
- definiranje pojma „posebnih investicijskih fondova” (članak 135. stavak 1. točka (g)) i utvrđivanje uvjeta i ograničenja za izuzeća u pogledu kladenja, lutrije i ostalih vrsta kockanja (članak 135. stavak 1. točka (i));
- utvrđivanje ograničenja u pogledu izuzeća povezanih s određenim transakcijama koje se tretiraju kao izvoz, što se na temelju Direktive povjerava državi članici domaćinu (članak 151.).

Nadalje, Komisiju se neće ovlastiti da u ime države članice koristi ili spriječi da država članica koristi nijednu od mogućnosti koje države članice imaju u skladu s tom glavom Direktive. Kao primjer u tom kontekstu mogu se navesti mogućnosti u pogledu izuzeća za sportske i kulturne usluge (članak 133. drugi stavak); isključenja iz izuzeća za *leasing* ili iznajmljivanje nepokretne imovine (članak 135. stavak 2. drugi podstavak) i pravo izbora u pogledu oporezivanja (članak 137.) ili odluka o primjeni bilo kojeg izuzeća na transakcije koje se odnose na međunarodnu trgovinu (poglavlje 10. te glave).

viii. stavak 1. prvi podstavak točka (g) u vezi s drugim podstavkom

Glava X. Direktive o PDV-u odnosi se na odbitke. Komisiju ne bi trebalo ovlastiti da u ime države članice koristi ili spriječi da država članica koristi nijednu od mogućnosti koje države članice imaju u skladu s tom glavom Direktive: naprimjer, mogućnosti proporcionalnog odbitka (članak 173. stavak 2.), ograničenja prava na odbitak (članci 176. i 177.) ili pravila o ostvarivanju prava na odbitak (članci 180. i 181.).

ix. stavak 1. prvi podstavak točka (h) u vezi s drugim podstavkom

Glava XI. i Prilog VI. Direktive o PDV-u odnose se na obveze u vezi s PDV-om. Komisija bi, naprimjer, provedbenim mjerama bila ovlaštena za utvrđivanje pojma „sudjelovanja” (članak 192.a), pojma „građevinskih radova” ili „rušenja” (članak 199.) ili pojma „poreznog zastupnika” (članak 204.). Za razliku od toga, Komisija ne bi mogla u ime države članice koristiti niti spriječiti državu članicu da koristi mogućnosti iz tih odredaba, odnosno mogućnost primjene prijenosa porezne obveze (članak 194. ili 199.) ili mogućnost da se poreznom obvezniku dopusti da imenuje poreznog zastupnika. Nadalje, Komisija ne bi mogla definirati „porezni pozivni broj” (članak 239.) jer je ta definicija na temelju Direktive izravno povjerena državama članicama.

x. stavak 1. prvi podstavak točka (i) u vezi s drugim podstavkom

Glava XII. Direktive o PDV-u odnosi se na posebne odredbe. Komisija ne bi trebala biti ovlaštena da u ime države članice koristi ili spriječi da država članica koristi nijednu od mogućnosti koje države članice imaju u skladu s tom glavom Direktive, odnosno člancima 281., 284., 285., 286., 287., 296., 301., 303., 318., 326., 330., 333., 342., 344., 349., 352., 366., 367., 369.d, 369.h i 369.i. Jednako tako, Komisija ne bi trebala biti ovlaštena za utvrđivanje postupaka za odbitak ili povrat PDV-a, koje je povjereno državama članicama u skladu s člankom 303. o posebnoj odredbi za poljoprivrednike. Nadalje, Komisija ne bi trebala biti ovlaštena za utvrđivanje pravila navedenih u vezi s korištenjem mogućnosti iz članka 316. i 324. o posebnoj odredbi za oporezive preprodavatelje.

xi. stavak 1. treći podstavak

U skladu s člankom 291. stavkom 3. UFEU-a „Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, unaprijed utvrđuju pravila i opća načela za mehanizme kojima države članice nadziru izvršenje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji”. Europski parlament i Vijeće to čine na temelju tzv. Uredbe o komitologiji, donesene u veljači 2011⁷.

Iako bi u načelu bilo pravno moguće da zakonodavac dodijeli provedbene ovlasti Komisiji, a da se za to ne zahtijeva nadzor koji bi provele države članice⁸, to nije opcija odabrana u prijedlogu. Mehanizam nadzora umjesto toga povjeren je odboru. To znači da Komisija pri izvršavanju svojih provedbenih ovlasti ne može djelovati sama jer će za to izvršavanje u svakom slučaju biti potrebno pozitivno mišljenje odbora. U tom okviru primjenjivat će se pravila iz Uredbe o komitologiji koja se odnose na postupak ispitivanja.

xii. stavak 2.

Pravila koja je donijelo Vijeće i koja su trenutačno sadržana u Provedbenoj uredbi o PDV-u ostaju na snazi unatoč dodjeli određenih provedbenih ovlasti Komisiji. Neovisno o tome,

⁷ Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

⁸ Vidjeti uvodnu izjavu 6. i članak 1. Uredbe o komitologiji.

Komisija će uz pomoć odbora uvijek moći u definiranom okviru svojih ovlasti donositi buduća pravila koja bi mogla imati isto područje primjene kao trenutačne odredbe Provedbene uredbe o PDV-u, koje bi Vijeće u takvim slučajevima trebalo izbrisati.

B) Novi odbor: Članak 398.a Direktive o PDV-u

Dodjela provedbenih ovlasti Komisiji na temelju ovog prijedloga ni u kojem slučaju ne podrazumijeva manjak nadzora država članica nad Komisijinim izvršavanjem tih ovlasti. Pravila i opća načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije utvrđena su sekundarnim zakonodavstvom, odnosno Uredbom o komitologiji. Za pitanja oporezivanja „postupkom ispitivanja” iz članka 5. Uredbe o komitologiji (u području oporezivanja ne može se primijeniti „savjetodavni postupak” iz članka 4.) osigurava se da Komisija ne može djelovati bez suglasnosti država članica u novom odboru. Komisija može donijeti provedbenu mjeru samo uz pozitivno mišljenje odbora; za razliku od toga, Komisija nema ovlast za donošenje predmetnog provedbenog akta ni bez mišljenja odbora ni uz negativno mišljenje odbora.

Odredbe o sastavu i predsjedatelju odbora izravno su utvrđene u članku 3. Uredbe o komitologiji. Odbor za PDV zadržava ulogu tijela nadležnog za ispitivanje savjetovanja na temelju Direktive o PDV-u. Na ta se savjetovanja upućuje u člancima 11., 27., 102., 155., 164., 167., 177., 191., 238., 281., 318. i 352. Odbor za PDV bi ujedno trebao moći ispitivati sva druga pitanja u vezi s primjenom odredaba Unije o PDV-u, ali u tim će područjima moći samo donositi neobvezujuće smjernice, kao što i trenutačno vrijedi.

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu dodjele provedbenih ovlasti Komisiji za utvrđivanje značenja izraza iz određenih odredaba te direktive

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 113.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta⁹,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora¹⁰,

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Kako bi se osigurala ujednačena primjena prava Unije i poštovalo načelo jednakosti, izrazi upotrijebljeni u odredbama Direktive Vijeća 2006/112/EZ¹¹ za koje državama članicama nije izričito dopušteno da utvrde njihovo značenje i područje primjene trebaju se ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji.
- (2) Razlike u tumačenju izraza koji se upotrebljavaju u Direktivi 2006/112/EZ vjerojatno će dovesti do slučajeva dvostrukog oporezivanja, uzrokovati pravnu nesigurnost i dodatne troškove za poduzeća te narušiti tržišno natjecanje. Ujednačeno tumačenje tih izraza na razini Unije potrebno je i kako bi se poreznim upravama i poduzećima olakšala primjena Direktive 2006/112/EZ.
- (3) Člankom 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano je da, kad su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji, a u posebnim valjano utemeljenim slučajevima Vijeću.
- (4) Radi veće učinkovitosti postupka donošenja odluka u području poreza na dodanu vrijednost (PDV) i ujednačenije primjene zakonodavstva Unije o PDV-u Komisiji bi trebalo dodijeliti provedbene ovlasti za utvrđivanje značenja određenih izraza koji se upotrebljavaju u Direktivi 2006/112/EZ.
- (5) Dodjelom provedbenih ovlasti Komisiji ne bi se smjelo ugroziti diskrecijsko pravo država članica da u okviru nacionalnog prava donose mjere potrebne za provedbu određenih odredaba Direktive 2006/112/EZ. Stoga je potrebno pojasniti područje primjene provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji.

⁹ SL C , , str. .

¹⁰ SL C , , str. .

¹¹ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12. 2006., str. 1.).

- (6) Provedbene ovlasti u posebnim valjano utemeljenim slučajevima, u pitanjima koja su posebno osjetljiva za države članice, trebalo bi dodijeliti Vijeću. To posebno vrijedi za sve provedbene mjere koje bi mogle biti potrebne u vezi s odredbama iz glave I. („Predmet i područje primjene”), glave VIII. („Stope”) i glave XIII. („Odstupanja”) Direktive o PDV-u.
- (7) Radi osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu relevantnih odredaba Direktive 2006/112/EZ Komisiji bi trebalo dodijeliti provedbene ovlasti za utvrđivanje značenja izraza koji se upotrebljavaju u određenim odredbama te direktive. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća¹².
- (8) Budući da cilj ove Direktive, odnosno osiguravanje ujednačenije primjene zakonodavstva Unije o PDV-u, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se on na bolji način može ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.
- (9) Direktivu 2006/112/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Direktiva 2006/112/EZ mijenja se kako slijedi:

- (1) članak 397. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 397.

Vijeće, djelujući jednoglasno i na prijedlog Komisije, može donositi:

- a) sve mjere potrebne za provedbu odredaba iz glava I., VIII. i XIII. ove Direktive i njezinih priloga III., IV., V. i X.;
 - b) sve mjere potrebne za provedbu odredaba iz glava ove Direktive i njezinih priloga koji nisu navedeni u točki (a) samo ako te mjere ne podrazumijevaju utvrđivanje značenja izraza koji se u njima upotrebljavaju.”;
- (2) u poglavlju 1. glave XIV. umeće se sljedeći članak 397.a:

„Članak 397.a

1. Komisija može provedbenim aktima utvrditi značenje izraza upotrijebljenih u sljedećim odredbama:

- (a) u pogledu poreznih obveznika za potrebe PDV-a, odredbama glave III. i Priloga I.;
- (b) u pogledu transakcija koje su oporezive za potrebe PDV-a, odredbama glave IV.;
- (c) u pogledu mjesta oporezivih transakcija, odredbama glave V. i Priloga II.;

¹² Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

- (d) u pogledu oporezivog događaja i obveze obračuna PDV-a, odredbama glave VI.;
- (e) u pogledu oporezivog iznosa PDV-a, odredbama glave VII.;
- (f) u pogledu izuzeća od PDV-a, odredbama glave IX.;
- (g) u pogledu odbitaka PDV-a, odredbama glave X.;
- (h) u pogledu obveza poreznih obveznika i određenih osoba koje nisu porezni obveznici, odredbama glave XI. i Priloga VI.;
- (i) u pogledu posebnih poreznih odredaba, odredbama glave XII. i priloga VII., VIII. i IX.

Prvi podstavak ne primjenjuje se na sljedeće odredbe:

- (a) odredbe kojima se državama članicama omogućuje da iskoriste određenu mogućnost, u mjeri u kojoj se odnosi na odluku o korištenju te mogućnosti;
- (b) odredbe u kojima se izričito upućuje na izraze koje trebaju definirati države članice, u mjeri u kojoj se odnosi na definiranje značenja tih izraza;
- (c) odredbe u vezi s uvjetima, postupcima i pravilima koje trebaju utvrditi države članice, u mjeri u kojoj se odnosi na te uvjete, postupke i pravila;
- (d) odredbe u vezi s priznavanjima i ovlaštenjima koje trebaju odobriti države članice, u mjeri u kojoj se odnosi na te postupke;
- (e) odredbe o poreznom pozivnom broju iz članka 239.

Provedbeni akti navedeni u prvom podstavku donose se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 398.a stavka 2.

2. Ako odredbe provedbenih akata Komisije donesenih u skladu sa stavkom 1. ovog članka imaju isto područje primjene kao i odredbe provedbenih mjera koje je donijelo Vijeće u skladu s člankom 397. ove Direktive kako je izmijenjena Direktivom Vijeća (EU) 2020/285*, Vijeće briše relevantne odredbe u svojim provedbenim mjerama.

* Direktiva Vijeća (EU) 2020/285 od 18. veljače 2020. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu posebne odredbe za mala poduzeća i Uredbe (EU) br. 904/2010 u pogledu administrativne suradnje i razmjene informacija u svrhe praćenja ispravne primjene posebne odredbe za mala poduzeća (SL L 62, 2.3.2020., str. 13.).”;

- (3) u glavi XIV. naslov poglavlja 2. zamjenjuje se sljedećim:

„POGLAVLJE 2.

Odbori”;

- (4) u poglavlju 2. glave XIV. umeće se sljedeći članak 398.a:

„Članak 398.a

1. Komisiji pomaže odbor. Navedeni odbor je odbor u smislu Uredbe (EU) br. 182/2011.
2. Pri upućivanju na ovaj stavak primjenjuje se članak 5. Uredbe (EU) br. 182/2011.”

Članak 2.

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 3.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*