



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 21. prosinca 2022.
(OR. en)

16295/22

Međuinstitucijski predmet:
2022/0421(NLE)

FISC 270
ECOFIN 1368

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	15. prosinca 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 727 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA o izmjeni Provedbene odluke Vijeća 2013/676/EU u vezi s produljenjem odobrenja danog Rumunjskog za nastavak primjene 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(2022) 727 final.

Priloženo: COM(2022) 727 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.12.2022.
COM(2022) 727 final

2022/0421 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke Vijeća 2013/676/EU u vezi s produljenjem odobrenja danog Rumunjskog za nastavak primjene 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 vrijednost („Direktiva o PDV-u”¹), Vijeće, koje djeluje jednoglasno na prijedlog Komisije, može bilo kojoj državi članici odobriti primjenu 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 8. travnja 2022. Rumunjska je zatražila odobrenje za nastavak primjene mjere odstupanja od članka 193. Direktive o PDV-u, kojim se određuje osoba odgovorna za plaćanje PDV-a. Dopisom evidentiranim 28. lipnja 2022. Komisija je od Rumunjske zatražila dodatne informacije o njezinu zahtjevu, koje je Rumunjska zatim dostavila u dopisu evidentiranim 22. kolovoza 2022.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je o zahtjevu Rumunjske 1. rujna 2022. obavijestila sve države članice osim Španjolske, a 2. rujna 2022. Španjolsku. Dopisom od 5. rujna 2022. Komisija je obavijestila Rumunjsku da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Člankom 193. Direktive o PDV-u propisuje se opće pravilo da je porezni obveznik koji isporučuje robu ili usluge obično 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.

Rumunjska je 2009. zatražila odstupanje kako bi joj se odobrila primjena mehanizma prijenosa porezne obveze na, među ostalim, isporuke proizvoda od drva. U skladu s tim postupkom porezni obveznik kojem se roba isporučuje postaje odgovoran za plaćanje PDV-a. Konkretnije, ti proizvodi od drva uključuju neposječeno drvo, okruglo ili rascijepljeno radno drvo, drvo za ogrjev, proizvode od drva te drvo s četvrtastim rubovima ili glodano drvo i neobrađeno drvo, obrađeno ili polupreradeno drvo.

Mjera odstupanja Rumunjskoj je prvotno odobrena Provedbenom odlukom Vijeća 2010/583/EU² do 31. prosinca 2013., a u pogledu proizvoda od drva naknadno je produljena Provedbenom odlukom Vijeća 2013/676/EU³ do 31. prosinca 2016., Provedbenom odlukom

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² Provedbena odluka Vijeća 2010/583/EU od 27. rujna 2010. kojom se Rumunjskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 256, 30.9.2010., str. 27.).

³ Provedbena odluka Vijeća 2013/676/EU od 15. studenoga 2013. kojom se Rumunjskoj odobrava nastavak primjene posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 316, 27.11.2013., str. 31.).

Vijeća (EU) 2016/1206⁴ do 31. prosinca 2019. i Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2019/1593⁵ do 31. prosinca 2022.

Rumunjska je sada ponovno zatražila produljenje odstupanja u pogledu primjene mehanizma prijenosa porezne obveze na isporuke tih proizvoda od drva.

Prema izvješću Rumunjske, koje je podneseno zajedno sa zahtjevom za produljenje mjere, određenje primatelja kao osobe koja je odgovorna za plaćanje PDV-a na isporuke prethodno navedenih proizvoda od drva sprečavalo je utaju i izbjegavanje poreza u tom sektoru, za koji je karakterističan velik broj malih preprodavača i posrednika koji je teško nadzirati.

Odstupanja se obično odobravaju na ograničeno razdoblje kako bi se moglo procijeniti je li posebna mjera primjerena i djelotvorna te kako bi se državama članicama dalo vremena da do isteka mjere odstupanja uvedu druge uobičajene mjere za sprečavanje dotičnog problema. Odstupanje koje omogućuje primjenu mehanizma prijenosa porezne obveze odobrava se samo iznimno za određena područja podložna prijevarama i kao krajnja mjera.

Rumunjska je objasnila da je u tu svrhu poduzela korake kako bi u nacionalno zakonodavstvo uvela uobičajene mjere za sprečavanje prijevara povezanih s PDV-om i širenja takvih prijevara u sektoru drvne sirovine i drva, npr. projekte digitalizacije (RO e-Factura), međupovezanost fiskalnih blagajni, standardnu dokumentaciju o reviziji (SAF-T), praćenje kupovine i isporuka te sustav RO e-Transport (praćenje transporta na državnom području).

Međutim, s obzirom na to da je provedba tih mjera još u početnoj fazi, Rumunjska smatra da bi trebala nastaviti primjenjivati mehanizam prijenosa porezne obveze nakon 1. siječnja 2023. kako bi se nastavio trend smanjenja broja poreznih prijevara u sektoru drvne sirovine i drva.

Stoga se čini opravdanim produljiti mjeru na još jedno ograničeno razdoblje jer se ne čini da je mjera imala negativan učinak na prijekare na razini maloprodaje, u drugim sektorima ili u drugim državama članicama. S obzirom na nepromijenjeno pravno i činjenično stanje predlaže se da se mjera odstupanja produlji i da se Rumunjskoj omogući nastavak primjene te mjere odstupanja do 31. prosinca 2025.

Rumunjska bi stoga do isteka tog odstupanja trebala uvesti prethodno navedene uobičajene mjere za suzbijanje i sprečavanje širenja prijevara u vezi s PDV-om u sektoru drvne sirovine i drva. Stoga novo odstupanje od članka 193. Direktive 2006/112/EZ u odnosu na te isporuke više ne bi trebalo biti potrebno.

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

Slična odstupanja u odnosu na članak 193. Direktive o PDV-u odobrena su drugim državama članicama: Portugalu⁶, Litvi⁷ i Latviji⁸.

⁴ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2016/1206 od 18. srpnja 2016. o izmjeni Provedbene odluke 2013/676/EU kojom se Rumunjskoj odobrava nastavak primjene posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 198, 23.7.2016., str. 47.).

⁵ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/1593 od 24. rujna 2019. o izmjeni Provedbene odluke 2013/676/EU kojom se Rumunjskoj odobrava nastavak primjene posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 248, 27.9.2019., str. 69.–70.).

⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/1592 od 24. rujna 2019. o odobrenju Portugalu da uvede posebnu mjeru odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 248, 27.9.2019., str. 67.–68.).

Predložena mjera stoga je u skladu s važećim odredbama 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 vlastiti zahtjev i ne predstavlja nikakvu obvezu.

S obzirom na ograničeno područje primjene odstupanja, posebna je mjera proporcionalna cilju koji se želi postići.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: provedbena odluka Vijeća.

Na temelju članka 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo uz odobrenje Vijeća koje djeluje jednoglasno na prijedlog Komisije. 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**

Ovaj prijedlog temelji se na zahtjevu koji je podnijela Rumunjska i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Procjena učinka**

Jedna je od najčešćih vrsta prijevara da se u lanac stavljanja drvene sirovine i drvnih proizvoda na tržište uključe poduzeća koja naplaćuju PDV, ne uplaćuju ga u državni proračun i zatim nestanu. Njihovi klijenti zatim ostvarujući svoje pravo na odbitak PDV-a podnose zahtjev za povrat iznosa koji nikad nisu uplaćeni u državni proračun.

⁷ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1920 od 4. prosinca 2018. o izmjeni Provedbene odluke 2010/99/EU kojom se Republici Litvi odobrava produljenje primjene mjere kojom se odstupa od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 311, 7.12.2018., str. 34.–35.).

⁸ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/81 od 18. siječnja 2022. o izmjeni Provedbene odluke 2009/1008/EU kojom se Republici Latviji odobrava produljenje primjene mjere kojom se odstupa od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 13, 20.1.2022., str. 49.–50.).

Drvni proizvodi imaju najveći udio u šumarskom gospodarstvu Rumunjske. Krajem 2020. rumunjsko šumsko zemljište zauzimalo je 6 604 200 ha, odnosno 27,66 % ukupne površine te zemlje.

Prijenos porezne obveze, odnosno zatražena posebna mjera, primjenjuje se samo na transakcije između poreznih obveznika registriranih za potrebe PDV-a u Rumunjskoj. Mehanizam prijenosa porezne obveze mogao bi utjecati na porezne obveznike u drugim državama članicama samo ako imaju obvezu registrirati se u Rumunjskoj za potrebe PDV-a. U takvim bi se slučajevima na njih primjenjivali isti propisi o PDV-u kao na rumunjske gospodarske subjekte.

Mehanizam prijenosa porezne obveze smanjio je rizik od isplaćivanja povrata za iznose koji nikad nisu uplaćeni u državni proračun u okviru kružnih prijevара.

Taj mehanizam ima i druge pozitivne učinke:

- jačanje konkurentnosti među proizvođačima kojim se sprečava da subjekti aktivni na crnom tržištu narušavaju tržišno natjecanje,
- znatno smanjenje sive ekonomije u tom sektoru, a time i povećavanje prihoda državnog proračuna.

S obzirom na prethodno navedeno i na prosječno povećanje iznosa dospjelog PDV-a po poreznom obvezniku za 46 077 RON, Rumunjska smatra da je primjena mehanizma prijenosa porezne obveze na isporuke drvne sirovine i proizvoda od drva ispunjava ciljeve u pogledu sprečavanja prijevara povezanih s PDV-om i širenja tih prijevara.

Iako Rumunjska primjenom tog mehanizma u tom sektoru ostvaruje pozitivne rezultate u suzbijanju prijevara, prijevare se i dalje događaju, iako u manjem broju⁹.

Produljenje te mjere neće negativno utjecati na ukupni prihod od PDV-a koji se naplaćuje u fazi konačne potrošnje pa stoga ne utječe negativno ni na vlastita sredstva Unije koja se temelje na PDV-u.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog ne utječe na proračun EU-a.

5. DRUGI ELEMENTI

Prijedlog je ograničenog trajanja.

⁹ Prema godišnjem pregledu poreznih inspekcija provedenih kod poreznih obveznika s oznakom NACE „proizvodi od drva” u razdoblju 2018.–2021. broj slučajeva prijevare smanjio se, kako je Rumunjska navela u svojem zahtjevu.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke Vijeća 2013/676/EU u vezi s produljenjem odobrenja danog Rumunjskog za nastavak primjene 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.,

budući da:

- (1) U skladu s člankom 193. Direktive 2006/112/EZ, kao opće pravilo, porezni obveznik koji isporučuje robu ili usluge dužan je plaćati porez na dodanu vrijednost („PDV”).
- (2) Provedbenim odlukama Vijeća 2010/583/EU² i 2013/676/EU³ Rumunjskoj je odobrena primjena posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ („posebna mjera”) kojom se porezni obveznik kojemu porezni obveznici isporučuju proizvode od drva određuje kao osoba odgovorna za plaćanje PDV-a na te isporuke. Odobrenje na temelju Provedbene odluke Vijeća 2013/676/EU produljeno je do 31. prosinca 2022.
- (3) Dopisom koji je Komisija zaprimila 11. travnja 2022. Rumunjska je zatražila odobrenje za nastavak primjene posebne mjere, odobrene Provedbenom odlukom Vijeća 2013/676/EU, nakon 31. prosinca 2022. Komisija je dopisom od 28. lipnja 2022. zatražila dodatne informacije u vezi sa zahtjevom Rumunjske. Rumunjska je odgovorila dopisom koji je Komisija zaprimila 22. kolovoza 2022.
- (4) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 1. rujna 2022. zahtjev Rumunjske prosljedila ostalim državama članicama, osim Španjolskoj. Dopisom od 2. rujna 2022. Komisija je taj zahtjev prosljedila Španjolskoj. Dopisom od 5. rujna 2022. Komisija je obavijestila Rumunjsku da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.
- (5) Prema informacijama koje je Rumunjska dostavila u svojem zahtjevu, činjenično stanje na temelju kojeg je opravdana primjena posebne mjere nije se promijenilo.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² Provedbena odluka Vijeća 2010/583/EU od 27. rujna 2010. kojom se Rumunjskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 256, 30.9.2010., str. 27.).

³ Provedbena odluka Vijeća 2013/676/EU od 15. studenoga 2013. kojom se Rumunjskoj odobrava nastavak primjene posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 316, 27.11.2013., str. 31.).

Usto, analiza koju su dostavila rumunjska nadležna tijela upućuje na to da se mjera pokazala djelotvornom u smanjenju utaje poreza. Posebna mjera nema negativan utjecaj na vlastita sredstva Unije koja se temelje na PDV-u.

- (6) Komisija smatra da je posebna mjera proporcionalna ciljevima koji se žele postići jer je ograničena na vrlo specifične poslovne radnje u sektoru u kojem su prisutni znatni problemi u pogledu utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza. Nadalje, nastavak primjene mjere ne bi negativno utjecao na sprečavanje prijevare na razini maloprodaje u drugim sektorima ili u drugim državama članicama.
- (7) Odstupanja se obično odobravaju na ograničeno razdoblje kako bi se moglo ocijeniti jesu li posebne mjere primjerene i djelotvorne. Odstupanjima se državama članicama omogućuje razdoblje da na nacionalnoj razini uvedu uobičajene mjere za praćenje kretanja materijala, plaćanja PDV-a i usklađenosti poreznih obveznika s propisima, čime bi se problem trebao riješiti do isteka mjere odstupanja, nakon čega bi produljenje odobrenja postalo bespotrebno. Odstupanje koje omogućuje primjenu mehanizma prijenosa porezne obveze odobrava se samo iznimno za određena područja podložna prijevarama i kao krajnja mjera. Stoga bi Rumunjska trebala prije isteka produljenja odobrenja na temelju ove Provedbene odluke trebala provesti druge uobičajene mjere za suzbijanje i sprečavanje prijevara povezanih s PDV-om na tržištu drvene sirovine kako dodatno produljenje posebne mjere više ne bi bilo potrebno.
- (8) Stoga je primjereno produljiti odobrenje iz Provedbene odluke Vijeća 2013/676/EU. Produljenje odobrenja za Rumunjsku trebalo bi biti vremenski ograničeno kako bi se mogle procijeniti djelotvornost i primjerenost posebne mjere.
- (9) Provedbenu odluku Vijeća 2013/676/EU trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

U članku 1. Provedbene odluke Vijeća 2013/676/EU tekst „31. prosinca 2022.” zamjenjuje se tekstem „31. prosinca 2025.”.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Rumunjskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*