



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.12.2016.
COM(2016) 811 final

2016/0406 (CNS)

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu privremene primjene općeg mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuke robe i usluga iznad određenog praga

{ SWD(2016) 457 final }

{ SWD(2016) 458 final }

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Dana 7. travnja 2016. Komisija je donijela akcijski plan o PDV-u¹ u kojem su predstavljeni ciljevi i mjere za modernizaciju sustava PDV-a u EU-u. Akcijski plan temelji se na aktivnostima provedenima od donošenja Komunikacije o budućnosti PDV-a² koje je uslijedilo nakon velikog postupka savjetovanja koji je potaknula Komisija svojom Zelenom knjigom o budućnosti PDV-a³.

Stvaranje stabilnog jedinstvenog europskog područja PDV-a jedna je od ključnih mjera koje je Komisija najavila u svojem akcijskom planu. Za to će biti potrebno uvesti konačni sustav PDV-a za prekograničnu trgovinu među poduzećima unutar EU-a kojim bi se zamijenio sadašnji sustav koji je trebao biti prijelazno rješenje.

Prema dogovoru Europskog parlamenta i Vijeća taj će se konačni sustav PDV-a temeljiti na načelu oporezivanja u zemlji podrijetla robe (takozvano „načelo odredišta”) dok se sadašnji sustav temelji na izuzimanju isporuke robe u državi članici polaska. Stoga je Komisija najavila svoju namjeru da 2017. predstavi zakonodavni prijedlog za uvođenje konačnog sustava PDV-a u prekograničnoj trgovini, koji će se temeljiti na toj mogućnosti „oporezivanja”.

Međutim, budući da će za pripremu, donošenje i provedbu takve velike promjene vjerojatno biti potrebno neko vrijeme, Komisija je uočila potrebu da se uspoređo radi na drugim inicijativama, ponajprije na hitnim mjerama za borbu protiv prijevara povezanih s PDV-om i potom za smanjenje jaza PDV, razlike između očekivanog prihoda od PDV-a i PDV-a koji su porezna tijela stvarno prikupila. Jaz PDV-a dosegao je zabrinjavajuću razinu od gotovo 160 milijardi eura⁴, od čega se samo na prekogranične prijevare svake godine izgubi približno 50 milijardi eura prihoda⁵.

Komisija je na zahtjev određenih država članica razmatrala mogućnost da jedna od tih hitnih mjera bude odobravanje primjene privremenog općeg mehanizma obrnutog oporezivanja (*generalised reverse charge mechanism*, GRMC) u tim državama članicama, kojim bi se odstupilo od jednog od glavnih načela Direktive o PDV-u⁶, obročnog plaćanja. U tu svrhu Komisija se složila da će prije nego što iznese svoje zaključke temeljito procijeniti političke, pravne i gospodarske posljedice privremenog GRMC-a.

Ta je detaljna analiza GRMC-a na tehničkoj razini uz prag od 10 000 eura po računu provedena i predstavljena na sastanku ECOFIN-a 17. lipnja 2016. U okviru političkog

¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o akcijskom planu o PDV-u – Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za donošenje odluka (COM(2016) 148 final od 7. travnja 2016.).

² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o budućnosti PDV-a – Prema jednostavnijem, otpornijem i učinkovitijem sustavu PDV-a prilagođenom jedinstvenom tržištu, COM(2011) 851 od 6.12.2011.

³ Zelena knjiga o budućnosti PDV-a – put prema jednostavnijem, otpornijem i učinkovitijem sustavu PDV-a (COM(2010) 695 od 1.12.2010.).

⁴ CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report* (Studija i izvješća o jazu PDV-a u državama članicama EU-28: Završno izvješće za 2016.).

⁵ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods: 2015 Final Report* (Primjena „načela odredišta” na isporuke robe među poduzećima unutar EU-a: završno izvješće za 2015.).

⁶ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12.2006., str. 1.)

dogovora o općoj politici protiv prijevara koja se treba provoditi u EU-u Komisija je u zapisniku ECOFIN-a dala sljedeću izjavu: *Komisija se obvezuje da će do kraja godine predstaviti zakonodavni prijedlog kojim bi se pojedinim državama članicama odobrilo odstupanje od uobičajenog sustava poreza na dodanu vrijednost kako bi na domaće isporuke iznad utvrđenog praga primijenile opći mehanizam obrnutog oporezivanja uz očuvanje unutarnjeg tržišta.*

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

Svrha zakonodavnog prijedloga ograničena je opsegom i vremenom i ne dovodi u pitanje razvoj konačnog sustava PDV-a koji će se temeljiti na oporezivanju prekograničnih isporuka.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Direktivom se izmjenjuje Direktiva o PDV-u na temelju članka 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Budući da se njome odstupa od temeljnog načela obročnog plaćanja, najbolji je način daljnjeg postupanja, koji je uz to u skladu s akcijskim planom o PDV-u, stvaranje posebnog pravnog temelja za privremenu primjenu GRČM-a na robu i usluge iznad određenog praga.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Prema načelu supsidijarnosti, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), EU smije djelovati samo ako predviđene ciljeve države članice ne mogu dostatno ostvariti same te se stoga zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini EU-a.

Države članice ne bi mogle djelovati pojedinačno jer se primjena GRČM-a u pojedinim državama članicama ne može smatrati „uobičajenim odstupanjem” u smislu članka 395. Direktive o PDV-u jer podrazumijeva temeljnu promjenu sustava PDV-a. Stoga, da bi pojedine države članice mogle primjenjivati GRČM potreban je prijedlog Komisije za izmjenu Direktive o PDV-u kako bi se omogućio takav sustav kojim se od nje odstupa. Prijedlog još uvijek ostavlja visok stupanj supsidijarnosti državama članicama jer je primjena mehanizma dobrovoljna i svaka država članica može odlučiti hoće li zatražiti odstupanje, pod uvjetom da su ispunjeni kriteriji.

- **Proporcionalnost**

Zbog svoje neobvezujuće i privremene naravi, mjera je proporcionalna cilju, a to je suzbijanje prijevara u određenim državama članicama koje nemaju upravne kapacitete za učinkovitu borbu protiv njih ili se suočavaju s velikim povećanjem prijevara povezanih s PDV-om. Odobravanje GRČM-a podliježe unaprijed utvrđenim kriterijima čiji je cilj ograničiti područje primjene mjere na države članice koje su posebno pogođene kružnim prijevarama. U tom kontekstu 5 posto veći jaz PDV-a od srednje vrijednosti u EU-u i razina kružnih prijevara veća od 25 % u odnosu na ukupni jaz PDV-a u državi članici smatraju se razumnim i reprezentativnim kriterijima za određivanje država članica koje su nadprosječno pogođene tim prijevarama. Osim toga, zbog neizvjesnih učinaka mjere na preusmjeravanje prijevara, i državi članici koja ima zajedničku granicu s državom članicom koja primjenjuje GRČM trebalo bi odobriti primjenu GRČM-a uz određene uvjete.

Međutim, treba pomno pratiti učinak mjere na unutarnje tržište. U tu svrhu Komisiju bi zaštitnom klauzulom trebalo ovlastiti za to da u slučaju negativnog učinka odstupanja na unutarnje tržište ta odstupanja može staviti izvan snage bez retroaktivnog učinka.

- **Odabir instrumenta**

Predlaže se direktiva radi izmjene Direktive o PDV-u.

3. REZULTATI EX POST PROCJENA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije provedeno savjetovanje s dionicima.

Nakon otvorenog javnog savjetovanja o „Zelenoj knjizi o budućnosti PDV-a – put prema jednostavnijem, otpornijem i učinkovitijem sustavu PDV-a” COM(2010)695), u kojem je dostavljeno približno 1700 prijedloga i komentara, Komisija je jasno shvatila probleme i moguća rješenja, uključujući aspekte obrnute naplate. Dodatne pojedinosti utvrđene su u prilogu 2. procjeni učinka.

Porezne uprave i predstavnici poslovnog sektora raspravljali su o tom pitanju u veljači 2016. na sastanku Skupine o budućnosti PDV-a i Stručne skupine za PDV, na kojem je Komisija dobila sveobuhvatan pregled mišljenja o mogućoj provedbi i primjeni takvog sustava.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Kao što je prethodno spomenuto, u veljači 2016. održano je savjetovanje sa Stručnom skupinom za PDV, koja Europskoj komisiji pomaže te je savjetuje u pitanjima povezanim s PDV-om radi pripreme zakonodavnih akata i drugih političkih inicijativa.

U svojem mišljenju od 28. lipnja 2016. platforma REFIT pozvala je na jednostavniji sustav PDV-a u EU-u koji bi sadržavao samo osnovne elemente te je posebno naglasila nastale prepreke unutarnjem tržištu i regulatorno opterećenje⁷.

Vodilo se računa o mnogim mišljenjima udruga poslodavaca te o znanstvenim publikacijama.

- **Procjena učinka**

Procjena učinka prvi je put podnesena Odboru za nadzor regulative 27. rujna 2016., a 26. listopada 2016. održan je sastanak. Na temelju mišljenja Odbora, Odboru je podnesen novi nacrt te je on 28. studenoga 2016. dao pozitivno mišljenje i preporuke, ponajprije za uključivanje najboljeg i najgoreg mogućeg scenarija⁸ (vidjeti i Prilog 1. procjeni učinka priloženoj ovom prijedlogu).

U procjeni učinka utvrđeno je da je najpoželjnija opcija odstupanje, kako bi određene države članice koje ispunjavaju unaprijed utvrđene kriterije dobrovoljno mogle primjenjivati GRČM na sve usluge i robu čiji je prag po računu viši od 10 000 eura. Ova opcija kratkoročno je rješenje za države članice koje su posebno pogođene kružnim prijevarama. Njome se smanjuju negativni učinci na unutarnje tržište tako što se ograničava preusmjeravanje prijevara među državama članicama. Predviđena je zaštitna klauzula u slučaju negativnih učinaka na unutarnje tržište.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_taxation_1a.pdf

⁸ Sažetak se nalazi na sljedećoj poveznici:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

4. OSTALI DIJELOVI

Prijedlog sadržava klauzulu o vremenskom ograničenju valjanosti.

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu privremene primjene općeg mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuke robe i usluga iznad određenog praga

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 parlamenta,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora,

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) U svojem akcijskom planu za PDV⁹ Komisija je najavila svoju namjeru da iznese prijedlog za uvođenje konačnog sustava poreza na dodanu vrijednost (PDV) u prekograničnoj trgovini među poduzećima u državama članicama, koji bi se temeljio na oporezivanju prekograničnih isporuka robe i usluga.
- (2) S obzirom na trenutačnu razinu prijevara povezanih s PDV-om i na činjenicu da države članice nisu jednako pogođene tim prijevarama te da će biti potrebno nekoliko godina za provedbu konačnog sustava PDV-a, moglo bi biti potrebno uvesti hitne i posebne mjere.
- (3) U tom kontekstu određene su države članice zatražile da im se zbog borbe protiv učestalih kružnih prijevara odobri provedba privremenog općeg mehanizma obrnute naplate (dalje u tekstu „GRCM”) s određenim pragom po računu, kojim bi se odstupilo od jednog od općih načela trenutačnog sustava PDV-a – sustava obročnog plaćanja. Kružne se prijevare prije svega pojavljuju zbog trenutačnog izuzeća na isporuke unutar Zajednice, kojim se omogućuje kupovina robe bez plaćanja PDV-a. Brojni trgovci potom počinju porezne prijevare tako što PDV koji su naplatili kupcima ne plate poreznim tijelima. Međutim, ti kupci na temelju valjanog računa i dalje imaju pravo na odbitak poreza. Ista se roba može isporučiti nekoliko puta ponovnim uključivanjem izuzetih isporuka unutar Zajednice. Slične kružne prijevare mogu se počinuti i pri isporučivanju usluga. Odstupanjem bi se uklonila mogućnost počinjenja tog oblika poreznih prijevara tako što bi se porezni obveznik kojem se isporučuju roba ili usluge odredio kao osoba koja je odgovorna za plaćanje PDV-a.

⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o akcijskom planu o PDV-u – Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za donošenje odluka (COM(2016) 148 final od 7. travnja 2016.).

- (4) Kako bi se ograničio rizik od preusmjeravanja prijevара među državama članicama, svim državama članicama koje ispunjavaju određene kriterije u pogledu razine prijevара, posebno kružnih prijevара, i koje mogu dokazati da se drugim kontrolnim mjerama ne mogu dostatno boriti protiv tih prijevара, trebalo bi odobriti primjenu GRСM-a.
- (5) Osim toga, i susjednim državama članicama koje se suočavaju s ozbiljnim rizikom od preusmjeravanja prijevара na svoje državno područje zbog odobravanja tog mehanizma u drugoj državi članici trebalo bi omogućiti primjenu GRСM-a ako bi druge kontrolne mjere bile nedostatne za suzbijanje rizika od tih prijevара.
- (6) Ako se države članice odluče za GRСM trebale bi ga primjenjivati na sve isporuke robe i usluga iznad utvrđenog praga po računu. GRСM ne bi trebao biti ograničen na određeni sektor.
- (7) Države članice koje odluče primjenjivati GRСM trebale bi uvesti posebne obveze elektroničkog izvješćivanja za porezne obveznike kako bi osigurale učinkovito funkcioniranje i praćenje primjene GRСM-a. One bi trebale otkrivati i sprečavati sve nove oblike poreznih prijevара.
- (8) Kako bi se transparentno mogao procijeniti učinak primjene GRСM-a na prijevare, te bi države članice trebale unaprijed utvrditi kriterije za evaluaciju kako bi se omogućila procjena razine prijevара prije i poslije primjene GRСM-a.
- (9) Radi osiguravanja jedinstvenih uvjeta provedbe ove Direktive na Komisiju bi trebalo prenijeti provedbene ovlasti u pogledu davanja odobrenja za uvođenje GRСM-a državi članici koja je podnijela zahtjev.
- (10) Države članice koje odluče primjenjivati GRСM trebale bi od Komisije zatražiti da odobri primjenu GRСM-a te joj dostavi važne informacije kako bi mogla procijeniti zahtjev. Komisija bi prema potrebi trebala moći zatražiti dodatne informacije.
- (11) S obzirom na neočekivane učinke koje bi GRСM mogao imati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta zbog mogućeg preusmjeravanja prijevара u druge države članice koje ne primjenjuju taj mehanizam, Komisija bi trebala moći primjenjivati zaštitnu mjeru kojom bi se mogle staviti izvan snage sve provedbene odluke o odobravanju primjene GRСM-a.
- (12) S obzirom na neizvjesne učinke koje bi takav mehanizam mogao imati, trebalo bi ga vremenski ograničiti.
- (13) Kako bi se pomno mogao pratiti njegov učinak na unutarnje tržište sve bi države članice u slučaju da se GRСM primjenjuje barem u jednoj državi članici, trebale Komisiji podnositi izvješća kako bi se omogućila procjena učinka primjene GRСM-a na prijevare, troškove izvršenja poreznih obveza za poduzeća i preusmjeravanje prijevара.
- (14) Direktivu 2006/112/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

U Direktivu 2006/112/EZ umeće se sljedeći članak 199.c:

„Članak 199.c

1. Odstupajući od članka 193., države članice do 30. lipnja 2022. mogu općim mehanizmom obrnute naplate (GRCM) odrediti da je osoba odgovorna za plaćanje PDV-a porezni obveznik kojem se isporučuju roba i usluge iznad praga od 10 000 EUR po računu.

Država članica koja želi uvesti GRCM mora ispunjavati sljedeće uvjete:

- (a) njezin jaz PDV-a, izražen kao postotak ukupne porezne obveze u pogledu PDV-a, mora biti najmanje 5 posto veći od srednje vrijednosti jaza PDV-a u Zajednici;
- (b) razina kružnih prijevара unutar ukupnog jaza PDV-a mora biti viša od 25 % te
- (c) mora dokazati da druge kontrolne mjere nisu dostatne za borbu protiv kružnih prijevара na njezinu državnom području.

Države članice zahtjevu iz stavka 4. prilažu izračun jaza PDV-u u skladu s metodom i podacima dostupnima u najnovijem izvješću o jazu PDV-u, koji objavljuje Komisija.

2. Do 30. lipnja 2022. država članica može odrediti da je osoba odgovorna za plaćanje PDV-a porezni obveznik kojem se isporučuju roba i usluge iznad praga od 10 000 EUR po računu ako ta država članica:

- (a) ima zajedničku granicu s državom članicom kojoj je odobrena primjena GRCM-a;
- (b) dokaže da postoji ozbiljan rizik od preusmjeravanja prijevара na njezino državno područje zbog odobravanja GRCM-a toj državi članici te
- (c) dokaže da druge kontrolne mjere nisu dostatne za borbu protiv prijevара na njezinu državnom području.

3. Države članice koje primjenjuju GRCM utvrđuju primjerene i učinkovite obveze elektroničkog izvješćivanja za sve porezne obveznike, prije svega za porezne obveznike koji isporučuju ili primaju robu ili usluge na koje se mehanizam primjenjuje.

4. Države članice koje žele primjenjivati GRCM podnose zahtjev Komisiji i dostavljaju sljedeće informacije:

- (a) detaljno obrazloženje da su ispunjeni uvjeti iz stavka 1. ili 2.;
- (b) datum početka primjene GRCM-a i razdoblje koje obuhvaća;
- (c) mjere koje će se poduzeti kako bi se porezne obveznike obavijestilo o uvođenju mogućnosti primjene GRCM-a te
- (d) detaljan opis popratnih mjera iz stavka 3.

Ako Komisija smatra da nema sve potrebne informacije, ona u roku od mjesec dana od zaprimanja zahtjeva traži dodatne informacije. Država članica koja podnosi zahtjev dostavlja tražene informacije u roku od mjesec dana od zaprimanja obavijesti.

5. Komisija najkasnije tri mjeseca nakon što zaprimi sve potrebne informacije donosi provedbenu odluku kojom se potvrđuje da zahtjev ispunjava uvjete iz stavka 4. i odobrava državi članici koja je podnijela zahtjev primjenu GRCM-a. Ako zahtjevi nisu ispunjeni, donosi provedbenu odluku o odbijanju zahtjeva.

6. U slučaju znatnog negativnog učinka na unutarnje tržište Komisija najranije šest mjeseci nakon stupanja na snagu prve provedbene odluke kojom se državi članici odobrava primjena GRCM-a stavlja izvan snage sve provedbene odluke iz stavka 5.

Smatra se da je utvrđen negativni učinak ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- (a) najmanje dvije države članice koje ne primjenjuju GRCM iz stavaka 1. i 2. obavijestile su Komisiju o povećanju prijevara povezanih s PDV-om na svom državnom području zbog primjene GRCM-a;
- (b) Komisija je utvrdila, među ostalim na temelju informacija koje su dostavile države članice iz točke (a), da je taj porast izravno povezan s primjenom tog mehanizma u jednoj državi članici ili više njih.

7. Države članice koje primjenjuju GRCM podnose privremeno izvješće Komisiji najkasnije dvije godine nakon početka primjene GRCM-a. To izvješće sadržava detaljnu procjenu učinkovitosti GRCM-a.

Tri mjeseca nakon završetka primjene GRCM-a države članice koje primjenjuju mehanizam podnose završno izvješće o njegovu ukupnu učinku.

8. Države članice koje ne primjenjuju mehanizam najkasnije 30. lipnja 2019. podnose privremeno izvješće Komisiji u pogledu učinka koji primjena GRCM-a u drugim državama članicama ima na njihovu državnom području ako se GRCM do tada primjenjuje najmanje godinu dana u nekoj državi članici.

Ako najmanje jedna država članica primjenjuje GRCM, države članice koje ne primjenjuju mehanizam najkasnije do 30. rujna 2022. podnose završno izvješće Komisiji u pogledu učinka primjene GRCM-a u drugim državama članicama na svojem državnom području.

9. U izvješćima iz stavka 7. države članice procjenjuju učinak primjene GRCM-a na temelju sljedećih evaluacijskih kriterija:

- (a) kretanje jaza PDV-a;
- (b) razvoj prijevara povezanih s PDV-om, posebice kružnih prijevara i prijevara na razini maloprodaje;
- (c) razvoj administrativnog opterećenja poreznih obveznika te
- (d) razvoj administrativnih troškova porezne uprave.

10. U izvješćima iz stavka 8. države članice procjenjuju učinak primjene GRCM-a na temelju sljedećih evaluacijskih kriterija:

- (a) kretanje jaza PDV-a;
- (b) razvoj prijevara povezanih s PDV-om, posebice kružnih prijevara i prijevara na razini maloprodaje te
- (c) preusmjeravanje prijevara iz država članica koje primjenjuju ili koje su primjenjivale GRCM.”

Članak 2.

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

Primjenjuje se do 30. rujna 2022.

Članak 3.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*