EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.6.2019.
COM(2019) 277 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

u skladu s člankom 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ

1. KONTEKST

U skladu s člankom 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost („Direktiva o PDV-u”) Vijeće, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, može odobriti bilo kojoj državi članici uvođenje posebnih mjera za odstupanje od odredbi te Direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje poreza ili izbjegavanja plaćanja poreza. Budući da se tim postupkom predviđaju odstupanja od općih načela PDV-a, u skladu s dosljednim odlukama Suda Europske unije takva bi odstupanja trebala biti razmjerna, a područje njihove primjene ograničeno.

Dopisom koji je Komisija zaprimila 19. studenoga 2018. Litva je zatražila odobrenje za primjenu mjere kojom se odstupa od članka 193. Direktive o PDV-u. U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 2. travnja 2019. ostale države članice obavijestila o zahtjevu Litve. Komisija je dopisom od 3. travnja 2019. obavijestila Litvu da ima sve informacije koje smatra potrebnima za razmatranje zahtjeva.

U pravilu, osoba odgovorna za plaćanje PDV-a poreznim tijelima u skladu s člankom 193. Direktive o PDV-u je porezni obveznik koji isporučuje robu. Svrha je odstupanja koje je zatražila Litva prenošenje te obveze na poreznog obveznika kojemu se roba isporučuje (tzv. mehanizam prijenosa porezne obveze) u slučaju određenih proizvoda, posebice u pogledu naftnih derivata i aditiva. Cilj je zatraženog odstupanja borba protiv prijevara.

2. PRIJENOS POREZNE OBVEZE

Osoba odgovorna za plaćanje PDV-a u skladu s člankom 193. Direktive o PDV-u je porezni obveznik koji isporučuje robu ili usluge. Svrha je mehanizma prijenosa porezne obveze prenijeti tu obvezu na poreznog obveznika kojemu se isporučuju roba ili usluge.

Prijevara s nepostojećim trgovcem počinjena je kad trgovci prodaju robu ili isporuče usluge, pri tome naplate PDV svojim kupcima i zatim nestanu pri čemu PDV koji su naplatili svojim kupcima ne uplate poreznim tijelima. U najekstremnijim slučajevima takve utaje poreza ista roba ili iste usluge isporučuju se više puta bez plaćanja PDV-a poreznim tijelima s pomoću „kružne prijevare” (koja uključuje trgovanje robom ili uslugama među državama članicama), a kupac istodobno provede odbitak PDV-a koji je platio svojem dobavljaču. Utvrđeno je da se određivanjem osobe kojoj se isporučuju roba ili usluge kao osobe odgovorne za plaćanje PDV-a u takvim slučajevima, domaćim mehanizmom prijenosa porezne obveze onemogućuje takav oblik utaje poreza.

3. ZAHTJEV

Na temelju članka 395. Direktive o PDV-u Litva traži da joj Vijeće, djelujući na prijedlog Komisije, odobri primjenu posebne mjere odstupanja od članka 193. Direktive o PDV-u u pogledu primjene mehanizma prijenosa porezne obveze na domaće isporuke naftnih derivata (plinsko ulje i benzin) uključujući aditive (metilni esteri masnih kiselina (FAME) i bioetanol).

Utvrđeno je da se određivanjem osobe kojoj se isporučuju roba ili usluge kao osobe odgovorne za plaćanje PDV-a, domaćim mehanizmom prijenosa porezne obveze onemogućuju određeni oblici poreznih prijevara poput prijevara s nepostojećim trgovcem.

Litva tvrdi da je uvođenje mjere odstupanja nužno za borbu protiv prijevara u sektoru naftnih derivata. Ti su proizvodi kupljeni od poreznih obveznika u drugim državama članicama, a prije nego što se isporučuju trgovcima na malo ili izravno potrošačima, u lancu se izvršava više transakcija među nepostojećim trgovcima koji ne uplaćuju iznos PDV-a u državni proračun. Prema navodima Litve, s otprilike 5–6 % benzina i plinskog ulja na litavskom tržištu trguje se na prijevaran način, čime državni proračun Litve gubi otprilike 20 milijuna EUR godišnje.

4. STAJALIŠTE KOMISIJE

Kada Komisija primi zahtjeve na temelju članka 395., oni se razmatraju da bi se ustanovilo jesu li ispunjeni osnovni uvjeti za njihovo odobrenje, tj. procjenjuje se hoće li se predloženom posebnom mjerom pojednostavniti postupci za poreznog obveznika i/ili poreznu upravu odnosno hoće li se mjerom spriječiti određene vrste utaje poreza ili izbjegavanja plaćanja poreza. U tom je smislu Komisija uvijek primjenjivala restriktivan i oprezan pristup kako bi osigurala da se odstupanjima ne ugrožava funkcioniranje općeg sustava PDV-a te da su ona neophodna i razmjerna, a područje njihove primjene ograničeno[1].

Stoga svako odstupanje od sustava obročnog plaćanja može biti samo krajnje rješenje i hitna mjera te se njime mora zajamčiti nužnost i iznimnost odobrenog odstupanja.

U tom kontekstu treba napomenuti da Komisija odstupanje kojim se omogućuje mehanizam prijenosa porezne obveze u pravilu razmatra samo ako su istodobno ispunjeni sljedeći uvjeti: nemoguće je da predmetni proizvodi završe u fazi krajnje potrošnje, nepouzdani porezni obveznik zamijenjen je pouzdanijim te ne postoji opasnost da će se prijevara prenijeti na razinu maloprodaje ili u druge države članice koje ne primjenjuju taj mehanizam.

Prvo, treba napomenuti da u slučaju uvođenja prijenosa porezne obveze prijevara ima tendenciju premještanja u lancu opskrbe (na razinu maloprodaje). To je stoga jer trgovac na malo stječe proizvode bez plaćanja PDV-a i zatim nakon naplaćivanja PDV-a pri naknadnoj isporuci može nestati s iznosom PDV-a koji je primio od kupca. Budući da je na maloprodajnoj razini veći broj trgovaca to će biti još teže kontrolirati.

Drugo, potrebno je napomenuti da su benzin i plinsko ulje potrošna roba posebno osjetljiva na promjene cijena i za koju su potrošači/kupci spremni prelaziti državnu granicu kako bi ostvarili najpovoljniju cijenu. S obzirom na tu osjetljivost tržišta, postoji rizik od premještanja prijevara u susjedne države članice. Uvođenje prijenosa porezne obveze daje poticaj nepoštenim trgovcima iz susjednih država članica da u Litvi kupuju benzin bez plaćanja PDV-a te ga zatim ponovno prodaju u drugim državama članicama. Susjedne države članice neće biti obaviještene da je na njihovo

[1] C-395/11 BLV Wohn- und Gewerbebau, ECLI:EU:C:2012:799, točka 40.

državno područje pristigao benzin koji ti nepošteni trgovci kupuju drugdje bez plaćanja PDV-a.

Nadalje, odstupanje ni u kojem slučaju nije dugoročno rješenje niti zamjenjuje odgovarajuće mjere kontrole u odnosu na sektor i porezne obveznike. Litva je uvela niz mjera kontrole i neke od njih pokazale su se djelotvornima. Konkretno, pooštreni su propisi o trgovini naftnim derivatima i trgovci moraju posjedovati dozvolu. Čini se da je 2017. bilo 71 trgovačkih društava koja posjeduju takvu dozvolu za veleprodaju, tako da bi u uobičajenim okolnostima Litva trebala moći kontrolirati takav ograničen broj trgovaca.

Ujedno su moguće druge mjere, primjerice bolji nadzor zahtjeva za povrat uključujući provjere poslovnih prostora ili da se klijent nepostojećeg trgovca smatra solidarno odgovornim ako je znao ili je trebao znati da takvom kupnjom sudjeluje u transakciji povezanoj s prijevarama u vezi s PDV-om itd.

Konačno, treba napomenuti da je Komisija u prošlosti obavijestila o svojoj namjeri odbijanja zahtjeva za odstupanje drugoj državi članici koja je namjeravala primijeniti mehanizam prijenosa porezne obveze na iste proizvode. Ta je država članica naknadno odlučila povući svoj zahtjev.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, Komisija je zaključila da bi odstupanje kojim se dopušta primjena mehanizma prijenosa porezne obveze u sektoru naftnih derivata i aditiva moglo imati negativan učinak na prijevare na razini maloprodaje i na druge države članice. Stoga se smatra da to nije primjereno rješenje za borbu protiv prijevara zabilježenih u tom sektoru.

Rješenje bi trebalo pronaći na široj razini, što će uključivati odgovarajuće kontrolne mjere pa i mjere za brže istrage i djelotvoran kazneni progon. Komisija je na raspolaganju za pružanje potrebne pomoći Litvi u borbi protiv problema prijevara u vezi s PDV-om.

5. ZAKLJUČAK

Na temelju navedenih elemenata Komisija se ne slaže sa zahtjevom koji je podnijela Litva.