

EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

Odbor za ekonomske in monetarne zadeve

2008/0228(CNS)

23.1.2009

*

OSNUTEK POROČILA

o predlogu Direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede davčne utaje, povezane z uvozom in drugimi čezmejnimi transakcijami

(KOM(2008)0805 – C6-XXXX/2008 – 2008/0228(CNS))

Odbor za ekonomske in monetarne zadeve

Poročevalec: Cornelis Visser

Oznake postopkov

- * Postopek posvetovanja
večina oddanih glasov
- **I Postopek sodelovanja (prva obravnava)
večina oddanih glasov
- **II Postopek sodelovanja (druga obravnava)
večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča
absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali
spremembo skupnega stališča
- *** Postopek privolitve
absolutna večina poslancev Parlamenta, razen v primerih,
navedenih v členih 105, 107, 161 in 300 Pogodbe ES in členu 7
Pogodbe EU
- ***I Postopek soodločanja (prva obravnava)
večina oddanih glasov
- ***II Postopek soodločanja (druga obravnava)
večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča
absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali
spremembo skupnega stališča
- ***III Postopek soodločanja (tretja obravnava)
večina oddanih glasov za odobritev skupnega besedila

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki jo predlaga Komisija.)

Spremembe zakonodajnega besedila

Pri spremembah, ki jih predlaga Parlament, je spremenjeno besedilo označeno s ***krepkim poševnim tiskom***. Pri aktih o spremembi je besedilo, ki povzema obstoječo določbo, ki jo Parlament želi spremeniti, medtem ko je Komisija ni spremenila, označeno s ***krepkim tiskom***. Morebitni izbrisi tovrstnega besedila so označeni z [...]. Besedilo, zapisano v *navadnem poševnem tisku*, označuje tehničnim službam namenjeni del zakonodajnega besedila s predlaganimi popravki, ki se upoštevajo pri pripravi končnega besedila (na primer očitne napake ali izpustitve v zadevni jezikovni različici). O teh popravkih odločajo pristojne tehnične službe.

VSEBINA

	Stran
OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA	5
OBRAZLOŽITEV	9

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu Direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede davčne utaje, povezane z uvozom in drugimi čezmejnimi transakcijami

(KOM(2008)0805 – C6-XXXX/2008 – 2008/0228(CNS))

(Postopek posvetovanja)

Evropski parlament,

- ob upoštevanju predloga Komisije Svetu (KOM(2008)0805),
 - ob upoštevanju člena 93 Pogodbe o ES, v skladu s katerim se je Svet posvetoval s Parlamentom (C6-XXXX/2008),
 - ob upoštevanju člena 51 svojega poslovnika,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za ekonomske in monetarne zadeve (A6-0000/2009),
1. odobri predlog Komisije, kakor je bil spremenjen;
 2. poziva Komisijo, naj ustrezno spremeni svoj predlog na podlagi člena 250(2) Pogodbe o ES;
 3. poziva Svet, naj obvesti Parlament, če namerava odstopati od besedila, ki ga je Parlament odobril;
 4. poziva Svet, naj se ponovno posvetuje s Parlamentom, če namerava predlog Komisije bistveno spremeniti;
 5. naroči svojemu predsedniku, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji.

Predlog spremembe 1

Predlog uredbe – akt o spremembi

Uvodna izjava 5

Besedilo, ki ga je predlagala Komisija

(5) DDV plača oseba, odgovorna za plačilo davčnim organom. Države članice lahko za zavarovanje plačila DDV v primernih okoliščinah vseeno zagotovijo, da je za plačilo DDV solidarno odgovorna druga oseba.

Predlog spremembe

(5) DDV plača oseba, odgovorna za plačilo davčnim organom. Države članice lahko za zavarovanje plačila DDV v primernih okoliščinah vseeno zagotovijo, da je za plačilo DDV solidarno odgovorna druga oseba. ***Pri tem bi morale zagotoviti, da so vsi ukrepi proti goljufijam sorazmerni in***

usmerjeni proti osebam, ki so za goljufije odgovorne.

Or. en

Obrazložitev

V predlogu je treba zagotoviti, da bodo ukrepi proti goljufijam sorazmerni in usmerjeni proti goljufom.

Predlog spremembe 2

Predlog uredbe – akt o spremembi

Uvodna izjava 6

Besedilo, ki ga je predlagala Komisija

(6) Za zagotovitev, da je tudi dobavitelj blaga, ki prispeva k izgubi DDV, kadar dobavljeno blago, oproščeno DDV, pridobi druga oseba, lahko solidarno odgovoren za plačilo DDV, ki ga je treba plačati za pridobitev tega blaga znotraj Skupnosti v državi članici, v kateri zadevni dobavitelj nima sedeža (dobavitelj, ki nima sedeža), je ustrezno določiti takšno možnost.

Predlog spremembe

(6) Za zagotovitev, da je tudi dobavitelj blaga, ki z **goljufivim namenom** prispeva k izgubi DDV, kadar dobavljeno blago, oproščeno DDV, pridobi druga oseba, lahko solidarno odgovoren za plačilo DDV, ki ga je treba plačati za pridobitev tega blaga znotraj Skupnosti v državi članici, v kateri zadevni dobavitelj nima sedeža (dobavitelj, ki nima sedeža), **in če je v državi članici pridobitve zaradi zadevne transakcije nastala izguba DDV**, je ustrezno določiti takšno možnost. **Komisija do ...* oceni ustreznost solidarne odgovornosti in po potrebi pripravi predlog o njeni spremembi.**

** UL vstavi datum: 5 let po začetku veljavnosti te direktive.*

Or. en

Obrazložitev

Koncept „goljufivega namena“ breme dokazovanja prelaga na davčne organe, zaradi česar je predlog bolj uravnotežen, saj zagotavlja, da so ukrepi proti goljufijam sorazmerni in usmerjeni v goljufivce. Povrh tega je solidarna odgovornost neposredno povezana z nastankom izgube DDV v državi pridobitve in državam članicam omogoča, da povrnejo DDV,

izgubljen zaradi goljufije, tudi v čezmejnem kontekstu, pri tem pa se izognejo dvojni obdavčitvi, kadar obveznost za plačilo DDV nosita tako dobavitelj kot stranka.

Predlog spremembe 3

Predlog uredbe – akt o spremembi

Člen 1 – točka 2

Direktiva 2006/112/ES

Člen 205 – odstavek 2

Besedilo, ki ga je predlagala Komisija

2. V primeru iz člena 200 je oseba, ki dobavlja blago v skladu s pogoji iz člena 138, solidarno odgovorna za plačilo DDV, ki ga je treba plačati za pridobitev tega blaga znotraj Skupnosti, če ni izpolnila obveznosti iz členov 262 in 263, da predloži rekapitulacijsko poročilo z informacijami v zvezi z dobavo, ali če rekapitulacijsko poročilo, ki ga je predložila, ne vključuje informacij v zvezi s to dobavo, kot zahteva člen 264.

Vendar prvi pododstavek ne velja v naslednjih primerih:

(a) če je stranka za obdobje, v katerem je davek za zadevno transakcijo postal plačljiv, v skladu s členom 250 predložila obračun DDV, ki vključuje vse informacije o tej transakciji;

(b) če lahko oseba, ki dobavlja blago v skladu s pogoji iz člena 138, pristojnim organom ustrezno utemelji svojo pomanjkljivost iz prvega pododstavka tega odstavka.

Predlog spremembe

2. V primeru iz člena 200 je oseba, ki dobavlja blago v skladu s pogoji iz člena 138, solidarno odgovorna za plačilo DDV, ki ga je treba plačati za pridobitev tega blaga znotraj Skupnosti, če ***so izpolnjeni ti pogoji:***

(a) stranka z goljufivim namenom ni izpolnila obveznosti iz členov 262 in 263, da predloži rekapitulacijsko poročilo z informacijami v zvezi z dobavo, ali če rekapitulacijsko poročilo, ki ga je predložila, ne vključuje informacij v zvezi s to dobavo, kot zahteva člen 264;

(b) stranka za obdobje, v katerem je davek za zadevno transakcijo postal plačljiv, v skladu s členom 250 ni predložila obračuna DDV, ki vključuje vse informacije o tej transakciji; ter

(c) v zadevni državi članici pridobitve je kot posledica nastala izguba DDV, ki bi ga bilo treba plačati za transakcijo.

Or. en

Obrazložitev

Koncept „goljufivega namena“ breme dokazovanja prelaga na davčne organe, zaradi česar je predlog bolj uravnotežen, saj zagotavlja, da so ukrepi proti goljufijam sorazmerni in usmerjeni v goljufivce. Povrhu tega je solidarna odgovornost neposredno povezana z nastankom izgube DDV v državi pridobitve in državam članicam omogoča, da povrnejo DDV, izgubljen zaradi goljufije, tudi v čezmejnem kontekstu, pri tem pa se izognejo dvojni obdavčitvi, kadar obveznost za plačilo DDV nosita tako dobavitelj kot stranka.

Predlog spremembe 4

Predlog uredbe – akt o spremembi

Člen 2 a (novo)

Besedilo, ki ga je predlagala Komisija

Predlog spremembe

Člen 2a

Ocena Komisije

Komisija do ... pripravi poročilo o učinkih solidarne odgovornosti iz člena 205 direktive 2006/112/ES, vključno z učinki v obliki upravnih stroškov za dobavitelje in dodatnih davčnih prihodkov za države članice. Če je primerno in če Komisija dokaže, da podatkovna zbirka VIES deluje in izmenjava podatkov med državami članicami poteka pravilno, Komisija pripravi predlog za spremembo člena 205, ki med drugim predvideva odpravo pogoja, da mora država članica dokazati, da je dobavitelj ravnal z goljufivim namenom.*

** UL vstavi datum: 5 let po začetku veljavnosti te direktive.*

Or. en

Obrazložitev

Popolno odgovornost, brez dokazanega goljufivega namena, je mogoče upravičiti samo, če upravno sodelovanje med državami članicami na področju DDV (podatkovna zbirka VIES, izmenjava podatkov) poteka pravilno.

OBRAZLOŽITEV

Ozadje

Boj proti davčnim goljufijam (čeprav v veliki meri sodi v pristojnost držav članic) ni težava, ki bi se lahko rešila na nacionalni ravni. Moral bi postati prednostna naloga EU ter vključevati tesnejše sodelovanje med upravnimi organi držav članic in Komisijo. V povezavi s tem je Komisija na podlagi smernic, ki jih določa Svet od leta 2007, pripravila **dvojno strategijo**:

- na eni strani **obsežno reformo DDV**, ki bi zajemala uvedbo mehanizma obrnjene davčne obveznosti ali obdavčitev transakcij znotraj Skupnosti, vključno s klirinško hišo (opis ozadja in delovanja teh možnosti je na voljo v samoiniciativnem poročilu poslanke Sharon Bowles);
- na drugi strani sklop **konvencionalnih ukrepov**, in sicer spreminjanje pravil o DDV, ki ne bi zahtevalo temeljnih sprememb v veljavnem sistemu in je namenjeno uvedbi tehničnih izboljšav pri upravljanju davkov.

Potek razprave v Svetu ECOFIN ne obeta večje reforme DDV, vsaj ne v bližnji prihodnosti, kar je potrdil tudi komisar Kovács 24. decembra 2008 v govoru v Odboru za ekonomske in monetarne zadeve. Tako preostanejo **konvencionalni ukrepi**.

Treba je omeniti tudi posebno poročilo št. 8/2007 Računskega sodišča, ki vsebuje ostro kritiko na račun držav članic, češ da si niso dovolj prizadevale na področju upravnega sodelovanja v povezavi z DDV. V tem poročilu Računsko sodišče predlaga naslednje:

- izrazito skrajšanje roka za pridobitev in zbiranje podatkov;
- zagotovitev, da se nepravilni podatki čim hitreje popravijo.

Komisija je 17. marca 2008 sprejela **prvi sklop konvencionalnih ukrepov** za spremembo direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (direktive o DDV) in uredbe (ES) št. 1798/2003. Ti ukrepi, ki jih obravnava poročilo poslanca **García-Margalle z dne 15. novembra 2008**, bodo omogočili, da bodo davčne uprave hitreje pridobile podatke o transakcijah znotraj Skupnosti.

Drugi sklop konvencionalnih ukrepov je Komisija sprejela 1. decembra 2008 (*predlog o spremembi direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede davčne utaje, povezane z uvozom in drugimi čezmejnimi transakcijami*). **To je predlog, ki je predmet tega poročila.** Novi predlog predvideva spremembe direktive o DDV, ki natančneje opredeljujejo pogoje za oprostitev pri uvozu in možnosti uporabe solidarne odgovornosti v čezmejnih situacijah. Cilj predloga je spremeniti dva člena direktive o DDV, in sicer:

- Uvoz blaga je oproščen DDV, če uvozu sledi dobava ali prenos tega blaga k trgovcu v drugi državi članici. Neustrezno upoštevanje te oprostitve v nacionalnih zakonodajah je povzročilo težave pri spremljanju fizičnega gibanja uvoženega blaga. Izkušnje kažejo, da se prav ta oprostitev vse pogosteje uporablja v goljufijah z neobstoječim trgovcem, zato Komisija predlaga zaostritev pogojev, pod katerimi jo lahko uvoznik

izkoristi: ob uvozu bo moral državi članici uvoza sporočiti svojo identifikacijsko številko za DDV in identifikacijsko številko za DDV svoje stranke ter dokazati, da bo uvoženo blago prepeljano v drugo državo članico.

- Preiskovalci goljufij so poročali, da trgovci, ki dobavljajo blago znotraj Skupnosti, davčnim organom namenoma ne sporočijo podatkov o dobavi (oziroma posredujejo nepopolne ali napačne podatke ali jih posredujejo prepozno). Tako namembna država članica nima podatkov o prispetju blaga na svoje ozemlje, kar ovira odkrivanje izgub DDV. Komisija zato predlaga, da naj bi bil dobavitelj blaga znotraj Skupnosti odgovoren za izgubo DDV, nastalo zaradi neobstoja njegove stranke v drugi državi članici, če je prispeval k tej izgubi tako, da davčnim organom ni posredoval podatkov o dobavi (oziroma je posredoval nepopolne ali napačne podatke ali jih je posredoval prepozno). Predlog bo davčnim organom omogočil, da bodo izterjali DDV od trgovcev, ki nimajo sedeža v njihovi državi. Zaradi spoštovanja načela sorazmernosti ukrep predvideva, da je dobavitelj odgovoren samo, če pridobitelj svojim davčnim organom ne predloži obračuna DDV za zadevno pridobitev. Povrhu tega je predvideno, da lahko dobavitelj spodbija domnevo o odgovornosti tako, da pomanjkljivost ustrezno utemelji pristojnemu davčnemu organu.

Komisija je skupaj z novim predlogom predstavila tudi *sporočilo o usklajeni strategiji za izboljšanje boja proti goljufijam na področju DDV* (COM(2008)807), ki opredeljuje celovit kratkoročni akcijski načrt s tremi sklopi zakonodajnih predlogov, ki naj bi bili predloženi v prihodnjih mesecih. Spodbuja tudi dolgoročnejši razmislek, zlasti o razmerju med davkoplačevalci in davčno upravo ter priložnostih, ki jih v zvezi s tem ponuja informacijska tehnologija. Novi konvencionalni ukrepi, ki jih bo predlagala Komisija, se nanašajo na ti področji:

- določbe za izboljšano upravno sodelovanje med državami članicami, zlasti trdna pravna podlaga za EUROFISC (mreža, ki bo delovala kot večstranski mehanizem za zgodnje opozarjanje v boju proti goljufijam na področju DDV);
- sprememba direktive o DDV, kar zadeva obveznost plačila DDV za transakcije znotraj Skupnosti in pravila za izdajanje računov.

Ocena

Davčne goljufije imajo hude posledice za proračune držav članic in sistem virov Evropske unije, kršijo načela poštenega in preglednega obdavčenja ter lahko povzročijo izkrivljanje konkurence, s čimer vplivajo na delovanje notranjega trga. Poštena podjetja so zaradi davčnih goljufij v slabšem konkurenčnem položaju, izgubo davčnega prihodka pa na koncu poplačajo evropski davkoplačevalci z drugimi oblikami obdavčitve. Poročevalec odobrava določbe v predlogu Komisije, ki rešujejo ta vprašanja.

Komisija je skušala poiskati rešitev za specifične čezmejne situacije, kot so vse pogostejše goljufije z neobstoječimi trgovci in kriminalne tolpe, ki z iskanjem pomanjkljivosti namerno zlorabljajo sistem DDV.

Države članice se strinjajo, da se proti čezmejnimi davčnimi goljufijam ne morejo boriti same. Poročevalec ugotavlja, da izmenjava informacij ter sodelovanje med državami članicami in Komisijo, zlasti njuna vsebina in hitrost, ne zadostujeta za uspešen boj proti tej obliki

kriminala. Evropski parlament in Računsko sodišče sta večkrat opozorila, da sistem za izmenjavo informacij med državami članicami o dobavi blaga v Skupnosti ne zagotavlja ustreznih in pravočasnih podatkov za učinkovit boj proti goljufijam na področju DDV in da bi ga bilo mogoče še precej izboljšati.

Poleg tega lahko gospodarski subjekti pridobijo le drobce podatkov o davčnem statusu svojih strank. V zvezi s tem so poslovne organizacije opozorile, da bi lahko čezmejna solidarna odgovornost nesorazmerno povečala tveganje in stroške dobav znotraj Skupnosti. Ob tem je treba še spomniti, da po podatkih Komisije 10 % velikih ter 14 % malih in srednjih podjetij prav zaradi DDV ne sodeluje v čezmejnem trgovanju.

Države članice lahko odločijo, da namesto osebe, ki je dolžna plačati DDV, za plačilo davka solidarno odgovarja neka druga oseba. Ta nacionalni koncept je ustvaril določeno pravno negotovost, kar je razvidno tudi iz sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti. Uporaba tega koncepta v čezmejnem kontekstu v primerih, ko je solidarna odgovornost odvisna od kakovosti poročanja o dobavah znotraj Skupnosti, pomeni, da lahko dobavitelja, ki z neustreznim poročanjem krši zakonodajo v eni državi članici, kaznuje druga država članica. Takšen resen rezultat zahteva nadaljnje preučevanje, vendar poročevalec ugotavlja, da predlog v zvezi s tem ne predvideva ocene učinka.

Namesto da se sodno pristojnost držav članic pri izterjavi DDV, ki so ga izgubile na svojem ozemlju, širi prek meja, bi bilo treba več pozornosti nameniti učinkovitejši izmenjavi (in kakovosti) podatkov. Kot je ugotovilo Računsko sodišče v posebnem poročilu št. 8/2007, kar polovica zahtev držav članic za izmenjavo podatkov ni uresničena v roku, ki ga predpisuje zakonodaja. To med drugim pomeni, da države članice poročanja ne izvajajo ustrezno. Poročevalec meni, da podjetjem ne bi smeli naložiti odgovornosti za pomanjkljivost upravnega sodelovanja med državami članicami. Če bodo države članice dobile pooblastila za pregon dobaviteljev na čezmejni osnovi, jih ne bo nič spodbujalo k temu, da bi upravno sodelovanje resnično izboljšale.

Zato bi morala Komisija nujno predložiti nadaljnje predloge o samodejnem dostopu vseh držav članic do nekaterih podatkov neobčutljive narave, ki jih druge države članice hranijo o svojih davčnih zavezancih (podjetniški sektor, nekateri podatki o prometu itn.), in o usklajevanju postopkov registracije in odjave davčnih zavezancev za DDV, da se zagotovi hitro odkrivanje in odjava nepristnih davčnih zavezancev. Države članice morajo sprejeti odgovornost za posodabljanje svojih podatkov, še posebej kar zadeva odjavo in odkrivanje goljufivih registracij.

Sklep

Poročevalec pozdravlja pobudo Komisije in meni, da je korak v pravo smer, vendar na podlagi opisanih pomislekov predlaga nekatere spremembe predloga, da bo bolj uravnotežen in naklonjen poštenim podjetjem.