



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 31.7.2012

COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

Návrh

SMĚRNICE RADY,

**kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty,
pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

V Roční analýze růstu na rok 2012¹ a její příloze IV („Prorůstové daňové politiky členských států a lepší daňová koordinace v EU“) Komise zdůraznila nutnost zvyšovat účinnost DPH v kontextu fiskální konsolidace. Zdůraznila, že zlepšení výběru daní a účinnější boj s daňovými úniky by mohly přispět ke zvýšení veřejných příjmů.

Podvody s DPH se rychle vyvíjejí a členské státy se někdy potýkají se situacemi, v nichž platné právo EU v oblasti DPH neposkytuje právní základ pro protiopatření, která chtějí přijmout.

Doposud byly takové situace řešeny změnou směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty² (dále jen „směrnice o DPH“) nebo byly členským státům poskytovány individuální odchylky na základě článku 395 směrnice o DPH. Tento článek v současnosti nabízí členským státům možnost získat odchylku za účelem boje proti daňovým podvodům (přičemž dalším možným účelem podle tohoto článku je zjednodušení postupů). Vyžaduje (příslušný) návrh Komise, přičemž tento postup může podle čl. 395 odst. 4 směrnice o DPH vyžadovat až 8 měsíců, a jednomyslné přijetí Radou, což může vést k dalšímu zdržení.

Postup je v obou případech svojí povahou pomalý a těžkopádný ve srovnání s rychle se rozvíjejícím podvodným jednáním na mezinárodní úrovni, např. kolotočovými podvody týkajícími se služeb, které jsou velmi rychle poskytnuty dalšímu subjektu (spíše než tradičnějšími typy podvodů se zbožím). Postup pro udělování výjimek nebo pro změnu směrnice o DPH proto může způsobovat značné a nenapravitelné finanční ztráty. Příkladem z nedávné doby je ztráta vzniklá v období mezi červnem 2008 a prosincem 2009 při obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, odhadovaná na 5 miliard EUR³.

Členské státy proto mohou být v pokušení přijmout okamžitá opatření, která nemají vhodný právní základ v právních předpisech EU. Tato situace je však nevyhovující, jelikož tato opatření mohou být napadena před soudy z důvodu neexistence právního základu, a to i v případě, že jsou vhodná a přiměřená ve vztahu k daným podvodům.

Posílení systému DPH v EU je rovněž jedním z klíčových cílů stanovených ve sdělení o budoucnosti DPH⁴, předloženém dne 6. prosince 2011, a současný návrh byl uveden mezi prioritními kroky pro dosažení tohoto cíle.

Účelem tohoto návrhu je tedy stanovit ve směrnici o DPH postup, který by ve velmi specifických situacích poskytoval členským státům právní základ pro přijetí okamžitých opatření. Nazýval by se „mechanismus rychlé reakce“ (dále jen „MRR“).

Účelem MRR není nahradit stávající systém výjimek. Jeho působnost je proto omezena na rozsáhlé a nenadále podvody ve specifických hospodářských odvětvích určitého členského

¹ KOM(2011) 815, 23.11.2011.

² Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1.

³ Tisková zpráva Europolu ze dne 9. prosince 2009, „Podvody s uhlíkovými kredity způsobují evropským daňovým poplatníkům škody za více než 5 miliard eur“

⁴ KOM(2011) 851 v konečném znění.

státu, kterým nelze zabránit tradičními kontrolními a donucovacími prostředky a jež by vedly k nenapravitelným ztrátám.

Protože tento nový mechanismus může přinést přidanou hodnotu pouze tehdy, jestliže rozhodnutí budou moci být přijímána mnohem rychleji než současnými postupy, navrhuje se, aby Komise využila prováděcí pravomoci podle článku 291 Smlouvy o fungování Evropské unie za účelem zajištění správného provádění směrnice o DPH a zabránění rozpočtovým ztrátám a porušování zásad daňové spravedlnosti.

Prováděcí rozhodnutí povolující žádajícímu členskému státu přijmout odchylná opatření v boji proti podvodům by byla přijímána na základě přezkumného postupu výslovně stanoveného, pokud jde o daně, v čl. 2 odst. 2 písm. b) bodu v) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí⁵ (dále jen „nařízení o postupu projednávání ve výborech“), jehož praktické a právní aspekty jsou stanoveny v článku 5 uvedeného nařízení.

Ve spojení s tímto článkem by Komise v závažných a řádně odůvodněných případech přijímala okamžitě použitelné akty ve smyslu článku 8 nařízení o postupu projednávání ve výborech. Jedná se o nejrychlejší způsob, jak poskytnout v krátké době právní základ pro odchylná opatření, jež mají být uplatňována v členském státě. Tento postup zdůrazňuje, jak již bylo zmíněno, výjimečnost MRR a vysvětluje jeho omezenou působnost.

Odchylně od běžné šestiměsíční doby použitelnosti stanovené v čl. 8 odst. 2) nařízení o postupu projednávání ve výborech se navrhuje prodloužit dobu použitelnosti veškerých povolení poskytnutých v rámci MRR až na jeden rok. To by mělo členským státům v mezidobí umožnit využít obvyklého postupu podle článku 395 směrnice o DPH nebo zavést jiná opatření v boji proti podvodům, která nevyžadují poskytnutí odchylky.

V souladu s čl. 8 odst. 3 nařízení o postupu projednávání ve výborech bude muset být akt předložen příslušnému výboru, kterým je Stálý výbor pro správní spolupráci, do 14 dnů od jeho přijetí Komisí. Článek 3 odst. 5 nařízení o postupu projednávání ve výborech stanoví možnost získat v řádně odůvodněných případech stanovisko výboru písemným postupem a záměrem Komise je této možnosti využít s cílem postup co možná nejvíce urychlit. Jak umožňuje čl. 3 odst. 5 druhý pododstavec nařízení o postupu projednávání ve výborech, členský stát nebude moci na žádost ukončit písemný postup za účelem svolání zasedání výboru, neboť by to značně zpomalovalo celý postup. Rozumí se, že pokud by výbor vydal záporné stanovisko, je Komise povinna odchylku okamžitě zrušit v souladu s čl. 8 odst. 3 nařízení o postupu projednávání ve výborech.

Pokud jde o obsah výjimek, které mohou být v rámci MRR povoleny, navrhuje se vypracovat a schválit seznam opatření v boji proti podvodům, jelikož po předložení žádost v rámci MRR bude jen malý či dokonce žádný, prostor pro věcnou debatu mezi členskými státy ohledně druhu opatření v boji proti podvodům. Komisi to rovněž umožní, aby mohla do značné míry vycházet z předpřipravených textů a omezila tak dobu nutnou pro projednání a překlad.

Jediným opatřením v boji proti podvodům, které je v současné době v tomto návrhu upřesněno, je takzvané „přenesení daňové povinnosti“, v rámci něhož musí DPH namísto dodavatele zboží nebo služeb, jak je obecným pravidlem, odvést osoba povinná k dani, která

⁵ Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.

je jejich pořizovatelem nebo příjemcem. Jelikož má pořizovatel nebo příjemce plné právo na odpočet daně, zaúčtuje DPH a provede její odpočet v témže přiznání k dani, v důsledku čehož nedojde k reálnému odvodu nebo vrácení DPH. Výsledkem je omezená možnost podvodu. Toto opatření se navzdory svým možným střednědobým negativním vedlejším účinkům ukázalo být účinným nástrojem v boji proti podvodům (a zejména kolotočovým podvodům), je-li zaměřeno na některá specifická odvětví.

Další opatření by musela určit Rada rozhodující jednomyslně na návrh Komise, takže tato opatření budou muset být stanovena předtím, než budou moci být považována za součást jakékoliv žádosti v rámci MRR.

Pokud jde o postup, členské státy by měly zaslat Komisi žádost, v níž nastíní svůj záměr zavést odchylné opatření na základě systému MRR. Výjimečné okolnosti uvedených podvodů by měly podrobně vysvětlit způsobem ospravedlňujícím použití MRR. Komise v případě potřeby požádá o dodatečné informace. Jakmile budou k dispozici všechny nezbytné informace, Komise dané opatření povolí, nebo bude ve lhůtě jednoho měsíce informovat dotýčný členský stát o jeho zamítnutí.

Pro co možná největší zjednodušení postupu by žádosti členských států byly předkládány formou standardizovaného formuláře vypracovaného Komisí, obsahujícího předem stanovený seznam otázek umožňující rychlejší a úplnější přezkum a posouzení podvodů, ohledně nichž je žádost o odchylku předložena. Pokud jde o vnitřní organizaci, Komise zajistí uplatnění zrychleného rozhodovacího postupu. Odchylka bude poskytnuta samotnou Komisí, aniž by bylo nutné čekat na rozhodnutí Rady, a dokonce i před vydáním stanoviska příslušným výborem. Navíc vzhledem k tomu, že by se rozhodnutí týkalo pouze jednoho členského státu, mohlo by být přijato na základě jediného jazykového znění. Kombinace všech těchto faktorů by měla umožnit dodržení lhůty jednoho měsíce od okamžiku, kdy budou Komisi poskytnuty veškeré nezbytné informace.

2. VÝSLEDKY KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

Veřejné konzultace o možném využití MRR již byly vedeny v rámci výše uvedeného sdělení Komise o budoucnosti DPH. Před touto veřejnou konzultací probíhaly diskuse s členskými státy (prostřednictvím skupiny pro strategii proti daňovým podvodům), které ukázaly, že existuje skutečný zájem o zavedení takového mechanismu.

Tento návrh je především procesní povahy. Jeho cílem je v naléhavých případech urychlit již existující možnost členských států získat povolení odchýlit se od ustanovení směrnice o DPH. Posouzení dopadů proto nebylo v této souvislosti relevantní. Pouze následná vnitrostátní opatření schválená v rámci MRR (obdobně jako ta, která jsou v současnosti povolena na základě článku 395) by mohla mít určitý dopad, který by ale každopádně neměl být významný vzhledem k omezenému rozsahu a době trvání.

Jelikož také nelze říci, pro které konkrétní a specifické případy může členský stát požádat o navrhovaný postup MRR, není možné odhadnout kvantitativní dopad MRR v porovnání se současným postupem udělování výjimek, jelikož ten bude samozřejmě vždy záviset na konkrétním případě.

3. PRÁVNÍ STRÁNKA NÁVRHU

S cílem účinněji pomoci členským státům v jejich boji proti agresivním formám podvodů v oblasti DPH doplňuje navrhované opatření postup pro přijímání některých odchylujících se opatření a mělo by zajistit rychlejší, a v důsledku toho vhodnější a účinnější reakci na tyto jevy. Tento návrh proto mění směrnici o DPH.

Opatření na úrovni EU je oprávněné na základě subsidiarity v souladu s právním základem umožňujícím jednat v oblasti nepřímých daní, stanoveným článkem 113 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jsou využity prováděcí pravomoci Komise na základě článku 291 SFEU a v souladu s nařízením o postupu projednávání ve výborech, které stanoví, že pro otázky daní se použije přezkumný postup. Riziko nenapravitelných finančních ztrát odůvodňuje použití okamžitě použitelných aktů. V důsledku toho se postup pro přijímání tohoto typu odchylujících se opatření urychlí.

Výše uvedené nenadálé a rozsáhlé případy podvodů mají velmi často mezinárodní rozměr (např. tzv. podvody typu kolotoč a chybějícího obchodního článku). V případech, kdy členské státy stojí před novými formami obchodu (např. mezinárodně obchodovatelné služby), nejsou schopny samy proti těmto (nehmatatelným) podvodným okruhům, které se týkají několika zemí současně, bojovat. V důsledku toho lze cíle boje proti podvodům lépe dosáhnout na úrovni EU prostřednictvím směrnice, která členským státům nabízí možnost získat ve výjimečných případech právní základ pro odchylné opatření mnohem rychleji, než je to možné v současnosti. Tento návrh tedy nepřesahuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle.

Navrhovaným nástrojem je směrnice, jelikož právním předpisem, který se má změnit, je směrnice, a jiný právní akt by proto nebyl vhodný.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Návrh nemá žádný nepříznivý dopad na rozpočet EU.

Návrh

SMĚRNICE RADY,

**kteřou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty,
pokud jde o mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 113 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu⁶,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru⁷,

v souladu se zvláštním legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Daňové podvody v oblasti daně z přidané hodnoty (DPH) vedou ke značným rozpočtovým ztrátám a mají dopad na podmínky hospodářské soutěže a tedy i na fungování vnitřního trhu. Specifické formy nenadálých a rozsáhlých daňových podvodů se v poslední době rozvinuly zejména v důsledku využívání elektronických prostředků, usnadňujících rychlé nezákonné obchodování ve velkém měřítku.
- (2) Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty⁸ umožňuje členským státům žádat o odchylky z této směrnice, jejichž cílem je zabránit určitým druhům daňových úniků či vyhýbání se daňovým povinnostem. Povolení takové odchylky vyžaduje návrh Komise a jeho přijetí Radou. Nedávné zkušenosti prokázaly, že postup pro udělování výjimek není vždy dostatečně pružný k tomu, aby mohl zajistit rychlou a vhodnou reakci na žádosti členských států.
- (3) Za účelem zajištění zásady daňové spravedlnosti a provádění směrnice 2006/112/ES v případech, kde stávající systém udělování výjimek není vhodný, je nezbytné zavést nový postup pro udělování výjimek, nazvaný „mechanismus rychlé reakce“.
- (4) Aby bylo možno rychleji přijímat nezbytné odchylky a zajistit jednotné podmínky pro provádění směrnice 2006/112/ES, měly by být Komisi svěřeny prováděcí pravomoci,

⁶ Úř. věst. C , , s. .

⁷ Úř. věst. C , , s. .

⁸ Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1.

pokud jde o povolení, aby žádající členské státy mohly ve specifickém rámci mechanismu rychlé reakce zavést odchylná opatření. Tyto pravomoci by měly být vykonávány v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí⁹.

- (5) Komise by měla přijímat okamžitě použitelné prováděcí akty, pokud to v řádně odůvodněných případech v souvislosti s povolením poskytnutým žádajícímu členskému státu k zavedení odchylujících se opatření, vyžadují závažné naléhavé důvody. Okamžitě použitelné prováděcí akty jsou nezbytné v případech nenadálých a rozsáhlých forem podvodů, které by mohly vést ke značným a nenapravitelným ztrátám.
- (6) Je nutné prodloužit maximální dobu platnosti okamžitě použitelných prováděcích aktů, aby bylo dotyčným členským státům umožněno během této doby přijmout opatření trvalejší povahy. Rovněž by to v případě potřeby poskytovalo dostatek času pro použití postupu pro udělování odchylek stanoveného v článku 395 směrnice 2006/112/ES.
- (7) Určení pořizovatele zboží nebo příjemce služby jako osoby povinné odvést daň (přenesení daňové povinnosti) je účinným opatřením schopným okamžitě zabránit nejznámějším druhům daňových úniků v určitých odvětvích. Jelikož se však situace může neustále měnit, může být rovněž nezbytné povolit jiná opatření. Za tím účelem by měla Rada na návrh Komise v případě potřeby určit veškerá další opatření, která by spadala do působnosti mechanismu rychlé reakce. Měly by být stanoveny druhy opatření, které by mohly být povoleny, aby byla co možná nejvíce zkrácena doba potřebná k povolení odchylek Komisí.
- (8) Je rovněž nezbytné vytvořit standardizovaný formulář pro žádosti členských států umožňující snazší pochopení a následné vyřízení těchto žádostí. V zájmu zajištění jednotných podmínek pro provádění směrnice 2006/112/ES by měly být Komisi svěřeny prováděcí pravomoci týkající se tohoto standardizovaného formuláře.
- (9) Za účelem urychlení přijímání prováděcích aktů týkajících se povolení, aby žádající členské státy mohly zavést odchylná opatření ve specifickém rámci mechanismu rychlé reakce, by měl předseda výboru uplatnit písemný postup ve smyslu čl. 3 odst. 5 nařízení (EU) č. 182/2011. Zároveň je nezbytné vyloučit možnost, aby některý člen výboru požádal o ukončení písemného postupu bez výsledku.
- (10) Vzhledem k tomu, že cíle opatření, které má být přijato k řešení nenadálých a rozsáhlých případů podvodů v oblasti DPH, které mají velmi často mezinárodní rozměr, nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy, jelikož ty nejsou samostatně schopny bojovat proti okruhům dopouštějícím se podvodů souvisejících s novými formami obchodu v několika zemích současně, a lze ho proto prostřednictvím rychlejší a v důsledku toho i vhodnější a účinnější reakce na tyto případy, lépe dosáhnout na unijní úrovni, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení uvedených cílů.

⁹ Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.

(11) Směrnice 2006/112/ES by proto měla být odpovídajícím způsobem změněna,

PŘIJALA TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

V hlavy XIII kapitole 2 směrnice 2006/112/ES se vkládá nový oddíl 1a, který zní:

„Oddíl 1a

Mechanismus rychlé reakce proti podvodům v oblasti DPH

Článek 395a

1. Komise může přijímat prováděcí akty, kterými za účelem boje proti nenadálým a rozsáhlým formám daňových podvodů v oblasti DPH, jež by mohly vést ke značným a nenapravitelným finančním ztrátám, povolí členskému státu zavést následující zvláštní opatření odchylovající se od této směrnice:
 - a) určení pořizovatele zboží nebo příjemce služeb jako osoby povinné odvést daň z určitého zboží a služeb odchylně od článku 193 na základě žádosti o toto opatření uvedené v odstavci 2 tohoto článku;
 - b) jakékoli jiné opatření, které stanoví jednomyslně Rada na návrh Komise.

Pro účely písmene a) podléhá zvláštní opatření vhodným kontrolním opatřením členských států, pokud jde o osoby povinné k dani dodávající zboží nebo poskytující služby, na které se toto opatření vztahuje.

Prováděcí akty uvedené v prvním pododstavci tohoto odstavce jsou přijímány v souladu s přezkumným postupem uvedeným v článku 395b odst. 2.

Ze závažných, naléhavých a řádně odůvodněných důvodů týkajících se poskytnutí povolení žádajícímu členskému státu k zavedení odchylovících se opatření podle prvního pododstavce tohoto odstavce přijme Komise okamžitě prováděcí akty v souladu s postupem uvedeným v článku 395b odst. 3. Tyto akty platí po dobu nepřesahující 12 měsíců.

2. Členský stát, který si přeje zavést opatření podle odstavce 1, předloží Komisi žádost. Členský stát v ní poskytne informace upřesňující dotyčné odvětví, druh a charakteristiku podvodu, jeho nenadálou a rozsáhlou povahu a jeho důsledky projevující se značnými a nenapravitelnými finančními ztrátami. Jestliže se Komise domnívá, že nemá k dispozici veškeré potřebné informace, kontaktuje do jednoho měsíce od doručení žádosti dotyčný členský stát a upřesní, které dodatečné informace požaduje.

Jakmile má Komise k dispozici veškeré informace, které považuje za nezbytné k posouzení žádosti, zvláštní opatření do jednoho měsíce povolí, nebo v případě, že Komise vznesla proti požadovanému opatření námitky, o tom dotyčný členský stát uvědomí.

3. Komise přijme prováděcí akt, kterým se zavádí standardizovaný formulář pro předkládání informací uvedených v odst. 2 prvním pododstavci. Tento prováděcí akt se přijme přezkumným postupem podle čl. 395b odst. 2.

Článek 395b

1. Komisi je nápomocen výbor zřízený článkem 58 nařízení Rady (EU) č. 904/2010(*). Výborem se rozumí výbor ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011(**).
2. Odkazuje-li se na tento odstavec, použije se článek 5 nařízení (EU) č. 182/2011.
3. Odkazuje-li se na tento odstavec, použije se článek 8 nařízení (EU) č. 182/2011 ve spojení s článkem 5 uvedeného nařízení.

Pokud musí být stanovisko výboru získáno písemným postupem, bude tento postup ukončen bez výsledku, pouze pokud tak ve lhůtě pro vydání stanoviska rozhodne předseda výboru.

(*) Úř. věst. L 268, 12.10.2010, s. 1.

(**) Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.“

Článek 2

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 1. listopadu 2013. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnicí nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 3

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 4

Tato směrnice je určena členskými státy.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*