



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 21.12.2016
COM(2016) 811 final

2016/0406 (CNS)

Návrh

SMĚRNICE RADY,

**kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty,
pokud jde o dočasné používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti
ve vztahu k dodání zboží a poskytnutí služeb nad určitou prahovou hodnotu**

{SWD(2016) 457 final}

{SWD(2016) 458 final}

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Dne 7. dubna 2016 přijala Komise akční plán v oblasti DPH¹, který představil cíle a opatření k modernizaci systému DPH v Evropské unii. Navazuje na činnost v této oblasti po zveřejnění sdělení o budoucnosti DPH², které následovalo po rozsáhlém procesu konzultací, jež Komise zahájila svou zelenou knihou o budoucnosti DPH³.

Jedním z klíčových opatření oznámených Komisí v jejím akčním plánu je vytvoření silného jednotného evropského prostoru DPH. Za tímto účelem bude třeba zavést konečný systém DPH pro přeshraniční obchod uvnitř EU mezi podniky (B2B), který nahradí stávající systém, jenž měl být přechodný.

Jak bylo dohodnuto mezi Evropským parlamentem a Radou, bude konečný systém DPH založen na zásadě zdanění v zemi určení zboží (tzv. „princip země určení“), zatímco současný systém stojí na pravidle osvobození dodávek zboží od daně v členském státě odeslání. Komise proto oznámila svůj záměr předložit v roce 2017 legislativní návrh týkající se konečného systému DPH pro přeshraniční obchody, jehož základem by byla tato varianta zdanění.

Příprava, přijetí a zavedení takto zásadní změny však bývají časově náročné a Komise dospěla k závěru, že je nutné pracovat současně i na jiných iniciativách, zejména na naléhavých opatřeních proti podvodům v oblasti DPH a proti výpadkům příjmů z DPH (rozdíl mezi očekávanými příjmy z DPH a správcem daně skutečně vybranou výší DPH). Výpadek příjmů z DPH totiž dosahuje alarmující úrovně téměř 160 miliard⁴ EUR, z čehož přeshraniční podvody představují přibližně 50 miliard EUR. Taková je každoroční ztráta daňových příjmů⁵.

Jako jedno z těchto naléhavých opatření zvažovala Komise na žádost některých členských států možnost povolit, aby tyto členské státy zavedly dočasný všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti. Tím by se odchýlily od jedné z obecných zásad směrnice o DPH⁶, kterou jsou dělené platby. Komise se zavázala, že před předložením svých závěrů důkladně vyhodnotí politické, právní a hospodářské důsledky takového dočasného systému.

Hlubková odborná analýza všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti s limitní fakturovanou cenou 10 000 EUR byla provedena a předložena na zasedání Rady pro hospodářské a finanční věci dne 17. června 2016. V kontextu politické shody na celkové strategii EU proti podvodům uvedla Komise do zápisu z jednání toto prohlášení: „Komise se zavazuje předložit do konce roku legislativní návrh, který by jednotlivým členským státům

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o akčním plánu v oblasti DPH – Směrem k jednotné oblasti DPH v EU – Čas přijmout rozhodnutí (COM(2016) 148 final ze dne 7. dubna 2016).

² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o budoucnosti DPH – Pro jednodušší, stabilnější a účinnější systém DPH uzpůsobený jednotnému trhu (KOM(2011) 851 ze dne 6. prosince 2011).

³ Zelená kniha o budoucnosti DPH – Pro jednodušší, stabilnější a účinnější systém DPH (KOM(2010) 695 ze dne 1. prosince 2010).

⁴ CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report* (Studie a zprávy týkající se výpadku příjmů z DPH v 28 členských státech EU: Závěrečná zpráva z roku 2016).

⁵ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods: 2015 Final Report* (Uplatňování „principu země určení“ na dodávky zboží mezi podniky (B2B) uvnitř EU: Závěrečná zpráva z roku 2015).

⁶ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1).

umožnil odchýlení od společného systému daně z přidané hodnoty a zavedení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti na domácí plnění nad stanovenou hranici při zachování vnitřního trhu.“

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Předmět tohoto legislativního návrhu je omezený co do rozsahu a doby platnosti a není jím dotčena příprava konečného systému DPH založeného na zdanění přeshraničních dodávek.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Touto směrnicí se mění směrnice o DPH na základě článku 113 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Vzhledem k odchýlení od základní zásady dělených plateb je zvláštní právní základ pro dočasné použití všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti na zboží a služby nad určitou prahovou hodnotu nejlepším řešením a je v souladu s uvedeným akčním plánem v oblasti DPH.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Podle zásady subsidiarity stanovené v čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii mohou být opatření na úrovni EU přijata pouze tehdy, pokud zamýšlených cílů nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jich z důvodu rozsahu nebo účinků navrhovaného opatření může být lépe dosaženo na úrovni EU.

Členské státy nemohou jednat samostatně, jelikož zavedení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti jednotlivými členskými státy nelze považovat za „běžnou odchylku“ ve smyslu článku 395 směrnice o DPH, neboť představuje podstatnou změnu systému DPH. Aby jednotlivé členské státy mohly tento mechanismus zavést, je nutné, aby Komise předložila návrh na změnu směrnice o DPH, kterou se zavedení takového odchylujícího se systému umožní. Návrh členským státům ponechává vysoký stupeň subsidiarity, protože zavedení mechanismu je dobrovolné a každý členský stát se za předpokladu splnění kritérií může rozhodnout, zda o odchylku požádá, či nikoli.

- **Proporcionalita**

Vzhledem k dobrovolnosti a dočasnému charakteru je toto opatření přiměřené cíli, jímž je boj proti podvodům v některých členských státech, které nemají dostatečné správní kapacity k účinnému řešení problému nebo které čelí výraznému nárůstu podvodů v oblasti DPH. Povolení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti podléhá předem stanoveným kritériím, aby se rozsah opatření omezil na členské státy, které jsou zvláště postiženy kolotočovými podvody. Za rozumná a reprezentativní kritéria, podle nichž lze určit členské státy, které jsou problémem dotčeny nadprůměrně, se považuje výpadek příjmů z DPH o 5 procentních bodů vyšší než medián EU a podíl kolotočových podvodů na celkovém výpadku příjmů z DPH členských států větší než 25 %. Vzhledem k nejistým účinkům tohoto opatření, pokud jde o přesouvání podvodných činností, by navíc mělo být povoleno, aby za určitých podmínek mohl daný mechanismus zavést rovněž členský stát, jenž sousedí s členským státem, který již mechanismus uplatňuje.

Je třeba však bedlivě sledovat dopad na vnitřní trh. Za tímto účelem by v ochranném ustanovení měla být Komise oprávněna zrušit povolené odchylky bez zpětného účinku v případě, že dopad na vnitřní trh bude nepříznivý.

- **Volba nástroje**

Vzhledem k tomu, že se mění směrnice o DPH, navrhuje se jako nástroj směrnice.

3. **VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ**

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Neproběhla žádná zvláštní konzultace se zúčastněnými stranami.

Otevřená veřejná konzultace k zelené knize o budoucnosti DPH – Pro jednodušší, stabilnější a účinnější systém DPH (KOM(2010) 695), z níž vzešlo přibližně 1 700 příspěvků, poskytla Komisi jasný obrázek problémů a možných řešení, včetně aspektů přenesení daňové povinnosti. Další podrobnosti jsou uvedeny v příloze 2 posouzení dopadů.

Otázku také projednávali zástupci daňové správy a podniků na zasedání skupiny pro budoucnost DPH a skupiny odborníků na DPH v únoru 2016. Komise tak získala komplexní přehled názorů na možné zavedení a uplatňování tohoto systému.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Jak bylo uvedeno výše, v únoru 2016 byla konzultována skupina odborníků na DPH, která Evropské komisi poskytuje poradenství v oblasti DPH a je jí nápomocna při přípravě legislativních aktů a dalších politických iniciativ.

Dne 28. června 2016 vydala platforma REFIT (Program pro účelnost a účinnost právních předpisů) stanovisko, v němž požaduje jednodušší a méně komplexní režim DPH v EU, především kvůli vznikajícím překážkám pro vnitřní trh a regulační zátěži⁷.

Byla vzata v úvahu také řada stanovisek podnikatelských svazů, jakož i vědecké publikace.

- **Posouzení dopadů**

Posouzení dopadů bylo poprvé předloženo Výboru pro kontrolu regulace dne 27. září 2016 a dne 26. října 2016 proběhlo jednání. Na základě stanoviska výboru byl vypracován a předložen nový návrh, k němuž výbor dne 28. listopadu 2016 vydal příznivé stanovisko s doporučením, aby byl především zahrnut neoptimističtější a nejpesimističtější scénář⁸ (viz také příloha 1 posouzení dopadů připojeného k tomuto návrhu).

Posouzení dopadů určilo jako preferovanou možnost výjimku na používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti některými členskými státy splňujícími předem stanovená kritéria na základě dobrovolnosti na veškeré zboží a služby s fakturovanou cenou vyšší než 10 000 EUR. Tato možnost nabízí krátkodobé řešení pro členské státy, jež jsou obzvláště postiženy kolotočovými podvody. Minimalizuje nepříznivý dopad na vnitřní trh, neboť omezuje přesouvání podvodných činností mezi členskými státy. Pro případ nepříznivých dopadů na vnitřní trh obsahuje návrh ochranné ustanovení.

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

⁸ Souhrnný přehled je k dispozici na následující adrese:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

4. OSTATNÍ PRVKY

Návrh obsahuje ustanovení o skončení platnosti.

Návrh

SMĚRNICE RADY,

kteřou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o dočasné používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání zboží a poskytnutí služeb nad určitou prahovou hodnotu

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 parlamentu,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru,

v souladu se zvláštním legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Ve svém akčním plánu v oblasti DPH⁹ Komise oznámila svůj záměr předložit návrh konečného režimu daně z přidané hodnoty (DPH) pro přeshraniční obchod mezi podniky v členských státech na základě zdanění přeshraničního dodání zboží a poskytnutí služeb.
- (2) Vzhledem k současnému rozsahu podvodů s DPH a ke skutečnosti, že členské státy jsou těmito podvody zasaženy různou měrou, a vzhledem k tomu, že zavedení konečného režimu DPH bude trvat několik let, může být nezbytné přijmout určitá naléhavá a konkrétní opatření.
- (3) Některé členské státy v této souvislosti požádaly o povolení zavést dočasný všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti (dále též „mechanismus“) s určitou limitní hodnotou faktury, který by se odchyloval od jedné z obecných zásad současného systému DPH, a to zásady dělených plateb, což by mělo pomoci řešit rozšířené kolotočové podvody. Kolotočové podvody mají svou příčinu v současném daňovém osvobození dodávek uvnitř Společenství, které umožňuje pořízení zboží bez DPH. Několik obchodníků v řadě se podílí na daňovém podvodu tím, že DPH, kterou přijali od svých zákazníků, neodvedou správci daně. Jejich zákazníci však mají na základě obdržené platné faktury stále nárok na odpočet daně. Stejně zboží může být dodáno několikrát, a to včetně opětovného, od daně osvobozeného dodání uvnitř Společenství. K podobnému kolotočovému podvodu může dojít i při poskytování služeb. Pokud by osoba povinná k dani, které jsou zboží nebo služby dodány, byla určena za osobu povinnou odvést DPH, odstranila by se příležitost k páčání této formy daňového podvodu.

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o akčním plánu v oblasti DPH – Směrem k jednotné oblasti DPH v EU – Čas přijmout rozhodnutí (COM(2016) 148 final ze dne 7. dubna 2016).

- (4) Aby se omezilo riziko přesunu podvodných činností mezi členskými státy, mělo by být povoleno používat uvedený mechanismus přenesení daňové povinnosti všem členským státům, které splní určitá kritéria, pokud jde o rozsah podvodů, zejména kolotočových, a které jsou schopny prokázat, že jiná kontrolní opatření nejsou k boji proti těmto podvodům dostatečná.
- (5) Kromě toho by mělo být povoleno používat tento mechanismus také členským státům, jež sousedí s členským státem, kde byl mechanismus již povolen, a jež tedy čelí vážnému riziku, že se podvody přesunou na jejich území, a to též v případech, kdy by jiná kontrolní opatření nebyla proti tomuto riziku podvodu dostatečná.
- (6) Pokud se členský stát rozhodne všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti používat, měl by ho uplatňovat na veškeré dodávky zboží a služeb nad stanovenou prahovou hodnotu faktury. Mechanismus by neměl být omezen na žádné konkrétní odvětví.
- (7) Členský stát, který se rozhodne mechanismus používat, by měl za účelem účinného fungování a monitorování zavést zvláštní povinnost elektronického podávání zpráv osobami povinnými k dani. Cílem je odhalit a znemožnit veškeré nové formy daňových podvodů.
- (8) Aby bylo možné transparentně posoudit účinek používání mechanismu na podvodné činnosti, měly by příslušné členské státy předem stanovit hodnoticí kritéria, aby bylo možné posoudit rozsah podvodů před a po zavedení mechanismu.
- (9) V zájmu zajištění jednotných podmínek pro provádění této směrnice by měly být Komisi svěřeny prováděcí pravomoci, pokud jde o udělování povolení žádajícímu členskému státu k zavedení tohoto mechanismu.
- (10) Členské státy, které se rozhodnou mechanismus používat, by měly Komisi požádat o povolení jeho zavedení a poskytnout příslušné informace, aby Komise mohla žádost posoudit. V případě potřeby by Komise měla mít možnost vyžádat si doplňující informace.
- (11) Vzhledem k tomu, že mechanismus může mít neočekávané účinky na fungování vnitřního trhu kvůli možnému přesunutí podvodné činnosti do jiných členských států, které systém neuplatňují, by Komise měla mít jako ochranné opatření možnost zrušit veškerá prováděcí rozhodnutí o schválení použití mechanismu.
- (12) Vzhledem k nejistým účinkům mechanismu by jeho použití mělo být časově omezené.
- (13) Jelikož je třeba pečlivě sledovat dopad na vnitřní trh, měly by všechny členské státy, pokud bude mechanismus používat alespoň jeden členský stát, předkládat Komisi zprávy, aby bylo možné provést posouzení dopadů na podvody, náklady podniků na dosažení souladu a přesun podvodných činností v důsledku uplatnění mechanismu.
- (14) Směrnice 2006/112/ES by proto měla být odpovídajícím způsobem změněna,

PŘIJALA TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

Do směrnice 2006/112/ES se vkládá nový článek 199c, který zní:

„Článek 199c

1. Odchylně od článku 193 může členský stát do dne 30. června 2022 jako všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti stanovit, že osobou povinnou odvést daň je osoba povinná k dani, jíž je dodáno zboží či poskytnuty služby přesahující limit 10 000 EUR na fakturu.

Členský stát, který hodlá zavést všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti, splňuje tyto podmínky:

- a) má výpadek příjmů z DPH vyjádřený jako procentní podíl celkové daňové povinnosti k DPH nejméně 5 procentních bodů nad mediánem výpadku příjmů z DPH ve Společenství;
- b) podíl kolotočových podvodů na jeho celkovém výpadku příjmů z DPH činí více než 25 %;
- c) stanoví, že jiná kontrolní opatření nejsou pro boj proti kolotočovým podvodům na jeho území dostatečná.

Členský stát přiloží k žádosti podle odstavce 4 výpočet výpadku příjmů z DPH podle metody a údajů, které jsou k dispozici v poslední zprávě o výpadech příjmů z DPH, jíž zveřejňuje Komise.

2. Do dne 30. června 2022 může členský stát stanovit, že osobou povinnou odvést daň je osoba povinná k dani, jíž je dodáno zboží či poskytnuty služby přesahující limit 10 000 EUR na fakturu, pokud tento členský stát:

- a) má společnou hranici s členským státem, který je oprávněn používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti;
- b) stanoví, že vzhledem k povolení používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti v sousedícím členském státě existuje závažné riziko přesunutí podvodů na jeho území;
- c) stanoví, že jiná kontrolní opatření nejsou pro boj proti podvodům na jeho území dostatečná.

3. Členské státy, které používají všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti, zavedou povinnost náležitého a účinného elektronického podávání zpráv pro všechny osoby povinné k dani, a zejména pro osoby povinné k dani, které dodávají či pořizují zboží nebo služby, na které se tento mechanismus vztahuje.

4. Členské státy, které si přejí používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti, podají Komisi žádost a poskytnou následující informace:

- a) podrobné odůvodnění dokládající, že podmínky stanovené v odstavcích 1 nebo 2 jsou splněny;
- b) datum zahájení používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti a období, po které se má používat;
- c) opatření, která mají být přijata s cílem informovat osoby povinné k dani o zavedení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti;
- d) podrobný popis doprovodných opatření uvedených v odstavci 3.

Jestliže se Komise domnívá, že nemá k dispozici veškeré potřebné údaje, požádá do jednoho měsíce od přijetí žádosti o doplňující informace. Žadající členský stát předloží požadované informace do jednoho měsíce od obdržení oznámení.

5. Komise nejpozději tři měsíce poté, co obdržela veškeré nezbytné informace, přijme prováděcí rozhodnutí, kterým potvrdí, že žádost splňuje požadavky uvedené v odstavci 4, a povolí žádajícímu členskému státu používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti. Pokud požadavky splněny nejsou, přijme prováděcí rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

6. V případě velmi nepříznivého dopadu na vnitřní trh Komise všechna prováděcí rozhodnutí podle odstavce 5 zruší, což lze však učinit nejdříve šest měsíců po vstupu v platnost prvního prováděcího rozhodnutí, kterým je členskému státu povoleno všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti používat.

Velmi nepříznivý dopad se považuje za prokázaný, jsou-li splněny následující podmínky:

- a) více než jeden členský stát, který nepoužívá všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti uvedený v odstavcích 1 a 2, informuje Komisi o nárůstu podvodů v oblasti DPH na svém území v souvislosti s tímto mechanismem;
- b) Komise stanoví mimo jiné na základě informací poskytnutých členskými státy podle písmene a), že uvedený nárůst je přímo spojen s používáním tohoto mechanismu v jednom nebo více členských státech.

7. Členské státy používající všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti předloží Komisi nejpozději dva roky po zahájení používání mechanismu průběžnou zprávu. Zpráva obsahuje podrobné posouzení účinnosti mechanismu.

Do tří měsíců po skončení používání mechanismu tyto členské státy předloží závěrečnou zprávu o jeho celkovém dopadu.

8. Členské státy, které všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti nepoužívají, předloží Komisi nejpozději dne 30. června 2019 průběžnou zprávu o dopadu použití mechanismu v jiných členských státech na jejich území, pokud k uvedenému datu bude alespoň jeden členský stát alespoň jeden rok daný mechanismus používat.

Pokud mechanismus používá alespoň jeden členský stát, předloží členské státy, které mechanismus nepoužívají, nejpozději dne 30. září 2022 Komisi závěrečnou zprávu o dopadu použití mechanismu v jiných členských státech na jejich území.

9. Ve zprávách uvedených v odstavci 7 posoudí členské státy dopad používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti na základě následujících kritérií:

- a) vývoje výpadku příjmů z DPH;
- b) vývoje podvodů v oblasti DPH, zejména kolotočových podvodů a podvodů na maloobchodní úrovni;
- c) vývoje administrativní zátěže osob povinných k dani;
- d) vývoje administrativních nákladů pro daňovou správu.

10. Ve zprávách uvedených v odstavci 8 posoudí členské státy dopad používání všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti na základě následujících kritérií:

- a) vývoje výpadku příjmů z DPH;
- b) vývoje podvodů v oblasti DPH, zejména kolotočových podvodů a podvodů na maloobchodní úrovni;

- c) přesunutí podvodů z členských států, které všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti používají nebo používaly.“

Článek 2

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

Použije se do dne 30. září 2022.

Článek 3

Tato směrnice je určena členským státům.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda / předsedkyně