

Bruselj, 16. oktober 2019
(OR. en)

13224/19

Medinstitucionalna zadeva:
2019/0229 (NLE)

FISC 398
ECOFIN 885

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	16. oktober 2019
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2019) 476 final
Zadeva:	Predlog IZVEDBENEGA SKLEPA SVETA o spremembi Odločbe 2007/441/ES o dovoljenju Italijanski republiki, da uporabi ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1)(a) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2019) 476 final.

Priloga: COM(2019) 476 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

**o spremembi Odločbe 2007/441/ES o dovoljenju Italijanski republiki, da uporabi
ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1)(a) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem
sistemu davka na dodano vrednost**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

V skladu s členom 395(1) Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost¹ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) lahko Svet soglasno na predlog Komisije kateri koli državi članici dovoli, da uvede posebne ukrepe za odstopanje od določb navedene direktive zaradi poenostavitve postopka obračunavanja DDV ali preprečevanja nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

V dopisu, ki ga je Komisija evidentirala 12. aprila 2019, je Italija zaprosila za podaljšanje odstopanja od člena 168 in člena 26(1)(a) direktive o DDV, ki ga trenutno uporablja. Italija zlasti prosi za dovoljenje za nadaljevanje odstopanja od člena 168, ki ji dovoljuje, da 40 % omeji pravico do odbitka vstopnega DDV, ki se obračuna za izdatke, povezane z motornimi cestnimi vozili, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene. Poleg tega Italija prosi za dovoljenje za nadaljevanje odstopanja od člena 26(1)(a) z oprostitvijo plačila DDV za zasebno rabo vozil, vključenih v sredstva podjetja davčnega zavezanca, kadar za zadevna vozila velja omejitev pravice do odbitka.

V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 13. maja 2019 o prošnji Italije obvestila druge države članice. Z dopisom z dne 14. maja 2019 je Komisija uradno obvestila Italijo, da ima vse informacije, potrebne za presojo prošnje.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Člen 168 direktive o DDV določa, da ima davčni zavezanec pravico do odbitka DDV, obračunanega pri nakupu blaga ali storitev, ki se uporabljajo za namene obdavčenih transakcij v državi članici, v kateri se take transakcije opravijo. Člen 26(1)(a) iste direktive določa, da se zasebna raba blaga, ki je del poslovnih sredstev podjetja, šteje za opravljanje storitev za plačilo, če je bilo tako blago upravičeno do odbitka DDV.

Pri motornih cestnih vozilih, ki spadajo med poslovna sredstva podjetja, se pri uporabi zgoraj navedenih določb pojavljajo številne praktične težave, zlasti ker ni lahko razlikovati med zasebno in poslovno rabo teh motornih vozil. V primerih, ko se vodijo evidence o rabi takih avtomobilov, te dodatno obremenjujejo podjetja in uprave, saj zahtevajo vodenje in nadzor. Poleg tega bi uporaba navedenih določb lahko povečala tveganje zlorab na področju DDV ali poskusov goljufij, zlasti zaradi morebitnega pomanjkljivega poročanja o zasebni rabi takih vozil.

Italija ima trenutno dovoljenje za odstopanje od člena 168 direktive o DDV, ki ji dovoljuje, da pravico do odbitka DDV na nakup vozila omeji na 40 %, vključno s pogodbami za montažo in podobnim, proizvodnjo, nakup znotraj Skupnosti, uvoz, najem ali zakup, predelavo, popravilo ali vzdrževanje in izdatke za dobavo ali storitve, opravljene v zvezi s temi vozili in njihovo uporabo, vključno z mazivi in gorivom, pod pogojem da se vozilo ne uporablja izključno za poslovne namene. Odstopanje zajema vsa motorna vozila, razen kmetijskih ali gozdarskih traktorjev, ki se običajno uporabljajo za prevoz oseb ali blaga po cesti ter imajo največjo skupno težo manj kot 3,5 tone in manj kot devet sedežev, vključno z vozniškim sedežem. Nasprotno pa ne zajema izdatkov, ki so v celoti povezani s poslovanjem davčnega zavezanca. To bi veljalo za vozila, ki so del zalog davčnega zavezanca pri izvajanju njegove dejavnosti, vozila, ki se uporabljajo kot taksiji, vozila, ki jih avtošole uporabljajo za učenje, ter vozila, ki se uporabljajo za najem ali zakup, ali jih uporabljajo prodajni zastopniki.

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

Prav tako ima Italija dovoljenje za odstopanje od člena 26(1)(a) direktive o DDV, ki ji dovoljuje oprostitve plačila DDV za zasebno rabo vozil, ki so spadajo med poslovna sredstva podjetja davčnega zavezanca, kadar so navedena vozila zajeta z zgoraj navedenim odstopanjem.

Dovoljenje za zgoraj navedene ukrepe odstopanja je Svet prvič odobril z Odločbo 2007/441/ES z dne 18. junija 2007² do 31. decembra 2010. Pozneje so bili ukrepi za odstopanje na prošnjo podaljšani Italije še trikrat: Z Izvedbenim sklepom Sveta 2010/748/EU z dne 29. novembra 2010³ so bili podaljšani za obdobje od 1. januarja 2011 do 31. decembra 2013; z Izvedbenim sklepom Sveta 2013/679/EU z dne 15. novembra 2013⁴ za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2016; z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2016/1982 z dne 8. novembra 2016⁵ pa za obdobje od 1. januarja 2017 do 31. decembra 2019.

Ta prošnja Italije za nadaljnje podaljšanje odstopanja do 31. decembra 2022 temelji na istih razlogih, kot so bili predstavljeni v prejšnjih prošnjah. Prošnji je priloženo poročilo, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka, kot določa člen 6 Odločbe 2007/441/ES.

Podatki, ki jih je predložila Italija, kažejo, da je sedanja stopnja 40 % še vedno primerna, ker ustreza trenutnim razmeram v italijanskem gospodarstvu glede na razmerje med poslovno in zasebno uporabo zadevnih motornih cestnih vozil. V skladu s poročilom Italije v italijanskem gospodarstvu prevladujejo mikropodjetja, ki predstavljajo 99 % italijanskih podjetij in imajo približno 5,2 milijona davčnih zavezancev. Iz tega je razvidno, kakšne težave imajo organi pri preverjanju zasebne in poslovne rabe motornih vozil, ki so v lasti takih mikropodjetij. Prevlada mikropodjetij prav tako upravičuje sprejetje ukrepov za poenostavitev, da se zagotovi izpolnjevanje davčnih obveznosti.

Italija poroča, da imajo ta mikropodjetja minimalni promet in v večini primerov le enega zaposlenega, zato se lahko domneva, da se zadevna vozila v veliki meri uporabljajo za zasebne namene. Ocenjuje se, da je povprečna stopnja zasebne rabe poslovnih vozil, za katere velja odstopanje, ki jih uporabljajo italijanski davčni zavezanci, približno 60 %. To je mogoče pojasniti s prevlado mikropodjetij, ki imajo v lasti večino poslovnih vozil v Italiji. Poleg tega večja podjetja (katerih promet presega 5 milijonov EUR) predstavljajo le 1 % vseh podjetij in dodeljujejo večino svojih poslovnih vozil zaposlenim ali direktorjem kot dodatno ugodnost. V zvezi s tem je treba opozoriti, da davek na te dodatne ugodnosti plača zaposleni (ali direktor), ki ima to ugodnost in ki torej zakonito uporablja službeno vozilo za osebne in družinske namene skozi vse leto. Po mnenju Italije neposlovna raba vozil večjih podjetij prav tako znaša več kot 50 %.

Italija se, da bi utemeljila ustreznost 40-odstotne stopnje, nadalje sklicuje na sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi C-228/05 *Stradasfalti*⁶, v kateri je bilo odločeno, da omejitev pravice do odbitka za izdatke, povezane z motornimi vozili, ki je veljala v Italiji, ni bila v skladu z zakonodajo EU. Na podlagi te sodbe je morala Italija uvesti postopek za vložitev zahtevkov za vračilo neodbitnega DDV. Italijanski zakonodajalec je odločil, da lahko davkoplačevalci zahtevajo povračilo na dva različna načina: s postopkom „analitične vložitve“, s katerim se predložijo dokazi, da je bil odstotek odbitka, za katerega je bilo zahtevano povračilo, ustrezen,

² UL L 165, 27.6.2007, str. 33.

³ UL L 318, 4.12.2010, str. 45.

⁴ UL L 316, 27.11.2013, str. 37.

⁵ UL L 305, 12.11.2016, str. 30.

⁶ Sodba Sodišča z dne 14. septembra 2006 v zadevi *Stradasfalti Srl/Agenzia delle Entrate – Ufficio di Trento*, C-228/05, ECLI:EU:C:2006:578.

ali s postopkom „spletne vložitve“, pri čemer se uporabi pavšalno povračilo v višini 40 %. Italija navaja, da je bilo 95 % zahtevkov za povračilo oddanih po postopku „spletne vložitve“. Po njenem mnenju to potrjuje, da zainteresirane strani same priznavajo primernost te odstotne stopnje za gospodarsko okolje v Italiji.

Res je, da bi uvedba razlikovanja med zasebno in poslovno rabo poslovnih vozil povzročila obremenjujoče in nesorazmerne stroške za vodenje ustrezne evidence v primerjavi z morebitnimi koristmi, zlasti za samostojne podjetnike in mikropodjetja. Lahko bi privedla tudi do pravnih sporov med davčnimi organi in davčnimi zavezanci, zaradi česar bi nastali dodatni stroški.

Zdi se, da 40-odstotna stopnja ustrezno odraža dejansko poslovno uporabo takih vozil. Dejansko bi uporaba višje ali nižje stopnje povzročila prevelike razlike med določeno stopnjo in dejansko uporabo vozil za poslovne dejavnosti in zasebne namene. Ta stopnja je podobna odstotku, ki se uporablja v drugih državah članicah.

Ukrepi, sprejeti z Odločbo 2007/441/ES, se štejejo za zadovoljiv kompromis med sprejetimi pravili in dragim, zamudnim in v veliki meri neučinkovitim vodenjem evidence, ki bi bila namenjena potrditvi, da se določeno vozilo dejansko uporablja za poslovne dejavnosti.

Pričakovati je, da ukrepi za odstopanje ne bodo znatno vplivali na skupni znesek davčnih prihodkov Italije, pobranih na ravni končne potrošnje. Pričakovati je tudi, da ne bodo negativno vplivali na lastna sredstva Unije, pridobljena iz DDV.

Glede na zgoraj navedeno in glede na to, da pravni okvir EU in dejansko stanje ostajata nespremenjena, se zdi zahtevano podaljšanje ukrepov za odstopanje do 31. decembra 2022 upravičeno. Zato se predlaga, da se prošnja dobri. Če bi Italija želela zaprositi za dodatno podaljšanje po letu 2022, mora prošnjo za podaljšanje predložiti do 1. aprila 2022 in ji priložiti poročilo, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Podobna odstopanja v zvezi s pravico do odbitka so bila odobrena drugim državam članicam.

Člen 176 direktive o DDV določa, da Svet odloči, za katere izdatke ni dana pravica do odbitka DDV. Do takrat lahko države članice ohranijo izključitve, ki so veljale v skladu z nacionalno zakonodajo 1. januarja 1979. Na tej podlagi več določb, ki omejujejo pravico do odbitka DDV v zvezi s poslovnimi motornimi vozili, „miruje“.

Dosedanje pobude za določitev pravil o kategorijah izdatkov, za katere se lahko omeji pravica do odbitka, niso bile uspešne⁷. Dokler se ta pravila ne uskladijo na ravni EU, se take izjeme štejejo za primerne.

Predlagani ukrepi so torej v skladu z določbami direktive o DDV.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 395 direktive o DDV je edina možna pravna podlaga.

⁷ COM(2004) 728 final – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 77/388/EGS za poenostavitev obveznosti glede davka na dodano vrednost (UL C 24, 29.1.2005, str. 10), umaknjen 21. maja 2014 (UL C 153, 21.5.2014, str. 3).

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Predlog je, glede na določbo v direktivi o DDV, na kateri temelji, v izključni pristojnosti Evropske unije. Načelo subsidiarnosti se zato ne uporablja.

- **Sorazmernost**

Ta sklep se nanaša na dovoljenje, izdano državi članici na njeno prošnjo, in ne pomeni nobene obveznosti.

Zaradi omejenega področja uporabe odstopanja je posebni ukrep sorazmeren z želenim ciljem, tj. poenostavitev obračunavanja davkov in preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom. Glede na možnost, da podjetja prijavijo nižje obveznosti plačila od dejanskih, in glede na težavno preverjanje kilometrine s strani davčnih organov bi 40-odstotna omejitev poenostavila postopek pobiranja DDV in preprečila davčne utaje, med drugim z nepravilnim vodenjem evidenc.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument je izvedbeni sklep Sveta.

V skladu s členom 395 direktive o DDV lahko samo Svet na predlog Komisije soglasno odobri odstopanje od skupnih predpisov o DDV. Izvedbeni sklep Sveta je najustreznejši instrument, saj se lahko naslovi na posamezno državo članico.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi ni bilo opravljeno. Ta predlog temelji na prošnji Italije in zadeva le to državo članico.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Strokovno mnenje ni bilo potrebno.

- **Ocena učinka**

Cilj predloga je poenostaviti postopek obračunavanja DDV in preprečiti utajo DDV. Zato ima potencialno pozitiven učinek na podjetja in uprave. Italija je ukrepe za odstopanje opredelila kot najprimernejšo rešitev. Ukrepi so primerljivi z drugimi preteklimi in sedanjimi odstopanji, odobrenimi drugim državam članicam.

- **Temeljne pravice**

Predlog nima posledic za varstvo temeljnih pravic.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima negativnih posledic za proračun EU.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Predlog vključuje samoderogacijsko klavzulo, ki je določena na 31. december 2022.

Če bi se Italija odločila za nadaljnje podaljšanje ukrepov za odstopanje po letu 2022, bi morala Komisiji najpozneje do 1. aprila 2022 predložiti prošnjo za podaljšanje s priloženim poročilom, ki vsebuje pregled odstotkovne omejitve.

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Odločbe 2007/441/ES o dovoljenju Italijanski republiki, da uporabi ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1)(a) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost⁸ in zlasti člena 395(1) Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člen 168 Direktive 2006/112/ES določa, da imajo davčni zavezanci pravico do odbitka davka na dodano vrednost (DDV), obračunanega pri dobavi blaga in storitev, ki jih uporabijo za namene svojih obdavčenih transakcij. Člen 26(1)(a) navedene direktive obravnava uporabo poslovnih sredstev s strani davčnih zavezancev ali njihovih zaposlenih za zasebno rabo, ali splošneje za druge namene kot za namene njihove dejavnosti za opravljanje storitev za plačilo.
- (2) Sklep Sveta 2007/441/ES⁹ Italiji dovoljuje, da v skladu s členom 168 Direktive 2006/112/ES omeji pravico do odbitka DDV na 40 % v primeru, ko se DDV obračuna za nekatere izdatke za nekatera motorna cestna vozila, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene. Za vozila, za katera velja ta 40-odstotna omejitev, mora Italija davčne zavezance oprostiti obveznosti, da zasebno rabo navedenih vozil za namene DDV obravnavajo kot opravljanje storitev za plačilo v skladu s členom 26(1)(a) Direktive 2006/112/ES. Odločba 2007/441/ES, ki je bil večkrat podaljšana, preneha veljati 31. decembra 2019.
- (3) V dopisu, ki ga je Komisija evidentirala 12. aprila 2019, je Italija zaprosila za dovoljenje za nadaljevanje uporabe ukrepov za odstopanje, odobrenih z Odločbo 2007/441/ES (v nadaljnjem besedilu: ukrepi za odstopanje), za nadaljnje obdobje do 31. decembra 2022.
- (4) Z dopisom z dne 13. maja 2019 je Komisija v skladu s členom 395(2) Direktive 2006/112/ES o prošnji Italije obvestila druge države članice. Komisija je z dopisom z dne 14. maja 2019 Italijo obvestila, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo prošnje.
- (5) Poleg prošnje je Italija Komisiji predložila poročilo v skladu s členom 6 Odločbe 2007/441/ES, ki je vsebovalo pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do

⁸ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

⁹ Odločba Sveta 2007/441/ES z dne 18. junija 2007 o dovoljenju Italijanski republiki, da uporabi ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1)(a) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 165, 27.6.2007, str. 33).

odbitka DDV. Na podlagi trenutno razpoložljivih informacij Italija zatrjuje, da je stopnja v višini 40 % še vedno upravičena. Italija trdi tudi, da je opustitev zahteve po obračunavanju DDV za zasebno rabo motornega vozila, za katero velja ta omejitev 40 %, še vedno potrebna za zagotovitev, da je ukrep popoln in skladen. To bi preprečilo dvojno obdavčevanje. Ti ukrepi za odstopanje so utemeljeni s potrebo po poenostavitvi postopka obračunavanja DDV in preprečevanju davčnih utaj, ki izhajajo iz nepravilnega vodenja evidenc in lažnih davčnih napovedi.

- (6) Podaljšanje ukrepov za odstopanje bi bilo treba omejiti na čas, ki je potreben za oceno učinkovitosti ukrepov za odstopanje in primernosti odstotka. Zato bi bilo treba Italiji dovoliti nadaljevanje uporabe ukrepov za odstopanje do 31. decembra 2022.
- (7) Določiti bi bilo treba rok, v katerem je treba zaprositi za dovoljenje za vsako nadaljnje podaljšanje ukrepov za odstopanje po letu 2022, ki bi ga Italija štela za potrebno. Poleg tega bi morala Italija skupaj s tako prošnjo za podaljšanje predložiti tudi poročilo, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka DDV.
- (8) Ukrepi za odstopanje bodo imeli zgolj zanemarljiv učinek na skupni znesek davčnih prihodkov, zbranih v fazi končne potrošnje, in ne bodo negativno vplivali na lastne vire Unije iz pobiranja DDV.
- (9) Odločbo 2007/441/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Odločba 2007/441/ES se spremeni:

- (1) člen 6 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 6

Vsaka prošnja za podaljšanje ukrepov za odstopanje, ki so dovoljeni s to odločbo, se predloži Komisiji do 1. aprila 2022. Taki prošnji se priloži poročilo, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporabi za pravico do odbitka DDV na podlagi te odločbe.“;

- (2) člen 7 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 7

Ta odločba preneha veljati 31. decembra 2022.“

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Italijansko republiko.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*