



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

**o dovoljenju Poljski, da uvede poseben ukrep, ki odstopa od člena 226 Direktive
2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

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

Z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 15. maja 2018, je Poljska zaprosila za dovoljenje za odstopanje od člena 226 direktive o DDV v zvezi z zahtevami glede izdajanja računov z davkom na dodano vrednost (DDV) in za uvedbo obveznega mehanizma deljenega plačila za dobavo blaga in storitev, dovzetnih za goljufije, za katere na Poljskem običajno velja mehanizem obrnjene davčne obveznosti ter solidarna odgovornost. V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisi z dne 3. septembra 2018 o zahtevi Poljske obvestila druge države članice. Komisija je z dopisom z dne 4. septembra 2018 uradno obvestila Poljsko, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Poljska namerava za boj proti goljufijam na področju DDV uvesti obvezni mehanizem deljenega plačila za plačilo DDV za nekatere vrste dobave blaga in storitev, ki so dovzetne za goljufije.

Mehanizem deljenega plačila je alternativni sistem pobiranja DDV. Pri standardnem postopku stranka (ali tretja oseba) zavezancu za DDV za zadevno transakcijo plača davčno osnovo in (če je primerno) DDV. Zavezanec za DDV nato o tej transakciji poroča v rednem obračunu DDV. Glede na izid obračuna DDV mora davčni zavezanec plačati DDV davčnim organom, ali pa ga ti povrnejo. Če je treba plačati DDV, davčni zavezanec DDV plača državi članici na osnovi opredeljenih obdobj (mesečno, četrtno itd.). Z uporabo deljenega plačila se uvaja sprememba te (redne) verige transakcije, saj je treba razdeliti med plačilom dolgovanega zneska DDV in dolgovanim obdavčljivim zneskom. Če za dobavitelja veljajo te določbe o deljenem plačilu, bo moral poleg rednega bančnega računa imeti tudi ločen blokiran račun za DDV. Slednjega lahko uporablja samo za prejetje DDV od svojih strank in za plačilo DDV svojim dobaviteljem. V tem primeru bo kupec plačal obdavčljivi znesek dobavitelju, običajno na redni bančni račun, medtem ko bo treba DDV, ki ga je treba plačati za dobavo, plačati na njegov blokiran bančni račun za DDV.

Poljska trdi, da kljub številnim ukrepom za boj proti goljufijam (npr. uvedba mehanizma obrnjene davčne obveznosti ter solidarne odgovornosti za stranko, uvedba standardne revizijske dokumentacije, strožja pravila za registracijo in odjavo davčnih zavezancev za DDV, povečano število revizij itd.), te rešitve še vedno ne zadostujejo za preprečitev goljufij na področju DDV in povečanje prihodkov iz DDV. Nedavna študija o vrzeli pri pobiranju DDV v državah članicah EU-28¹ za Poljsko kaže vrzel pri pobiranju DDV v višini 25 %. Poljska meni, da bo uporaba obveznega mehanizma deljenega plačila odpravila goljufije na področju DDV že na samem začetku plačilne verige. Glede na to, da je učinek modela deljenega plačila ta, da lahko znesek DDV, deponiran na ločenem računu za DDV davčnega zavezanca, ta uporabi le za omejene vrste namenov, in sicer za plačilo obveznosti iz naslova DDV davčnemu organu ali plačilo DDV za račune, prejete od dobaviteljev, je bolje

¹ Študija in poročila o vrzeli pri pobiranju DDV v državah članicah EU-28: končno poročilo 2018.

zagotovljeno, da bodo davčni organi prejeli celoten znesek DDV, ki bi ga davčni zavezanec moral prenesti na državno blagajno.

Poljska je zato 1. julija 2018 uvedla prostovoljni mehanizem deljenega plačila. Vendar Poljska meni, da je na področjih, ki so še posebej izpostavljena goljufijam na področju DDV in pri katerih se goljufije ugotavljajo že več let, treba narediti korak dlje in uvesti obvezni mehanizem deljenega plačila. Ta področja zajemajo gospodarske sektorje, kot so jeklo, odpadni materiali, elektronska oprema, zlato, neželezne kovine, goriva in plastične mase, za katere na Poljskem na splošno velja mehanizem obrnjene davčne obveznosti ter solidarna odgovornost (seznam sektorjev, ki jih bo zajemal mehanizem deljenega plačila, je vključen v Prilogo k Sklepu).

Obvezni model deljenega plačila se bo uporabljal za ustrezne dobave in storitve med davčnimi zavezanci (dobave/storitve B2B), zajemal pa bo le elektronska bančna nakazila. Banka bo delovala kot delilni posrednik in opravljala dejavnosti, katerih namen je prenos zneska, ki ga je stranka plačala, na ustrezne račune dobavitelja, in sicer znesek davka na redni račun trgovca, znesek DDV pa na blokirani račun trgovca za DDV. Sredstva na blokiranem računu za DDV bo imel v lasti davčni zavezanec, vendar bo njegova možnost razpolaganja z njimi načeloma omejena na plačilo DDV, ki ga je dolžan davčnemu organu, ali DDV na podlagi računov, ki jih je prejel od dobaviteljev.

V skladu s splošnimi pravili, ki veljajo na Poljskem, se v primeru presežka vstopnega davka nad izstopnim davkom, ki ga davčni zavezanec v obračunu za DDV prizna kot vračljivi znesek DDV, takšno vračilo izvede v 60 dneh na redni račun davčnega zavezanca. Da bi se zmanjšali učinki modela deljenega plačila na denarni tok trgovcev, je Poljska predvidela hitrejši postopek za vračilo presežka vstopnega davka. Na zahtevo davčnega zavezanca se vračilo izvede v 25 dneh. Poleg tega je Poljska v zahtevi poudarila, da bo zagotavljanje učinkovitih in pravočasnih postopkov za vračilo davka prednostna naloga.

Po mnenju Poljske stroški upravljanja sistema deljenega plačila ne bi smeli biti znatni in bodo večinoma povezani z izvajanjem sistema, njegovim servisiranjem in upravljanjem bančnega računa. Davčni zavezanci ne bodo imeli stroškov z odprtjem in vodenjem računa za DDV, saj ga bo banka zagotovila brez provizije ali pristojbine.

Obvezni mehanizem deljenega plačila se bo uporabljal tudi za trgovce, ki nimajo sedeža na Poljskem in bodo morali imeti odprt bančni račun, ki bo deloval v skladu s poljskim zakonom o bančništvu. Poljska je v zvezi s tem Komisiji potrdila, da trgovci, ki nimajo sedeža na Poljskem, ne bodo imeli nobenih dodatnih stroškov v zvezi z obveznostjo odprtja bančnega računa na Poljskem, saj bodo lahko ti davčni zavezanci odprli in vzdrževali bančni račun na Poljskem brezplačno.

Za nemoteno delovanje mehanizma deljenega plačila bodo morali biti podatki o uporabi obveznega mehanizma deljenega plačila prikazani na računu, ki ga izda dobavitelj. Člen 226 vsebuje seznam podrobnosti, ki morajo biti navedene na računih. Države članice nimajo diskrecijske pravice, da določajo dodatne podrobnosti izdajanja računov. Glede na to, da uporaba mehanizma deljenega plačila zahteva dodatno navedbo na računu, je Poljska zahtevala odstopanje od člena 226 direktive o DDV.

Obvezni mehanizem deljenega plačila, kot ga predvideva Poljska, pomeni znatne spremembe za davčne zavezance. Ker pa sistem od 1. julija 2018 že deluje na prostovoljni osnovi, so imeli davčni zavezanci možnost, da se z njim seznani.

Ob upoštevanju navedenega Komisija meni, da lahko obvezni mehanizem deljenega plačila za dobave blaga in zagotavljanje storitev, dovzetnih za goljufije in naštetih v Prilogi, prinese učinkovite rezultate v boju proti davčnim goljufijam. Zato se predlaga, da se odstopanje odobri od 1. marca 2019 do 28. februarja 2022.

Vendar je glede na novost in široko področje uporabe odstopanja pomembno zagotoviti potrebno spremljanje tega odstopanja, zlasti učinka ukrepa na raven goljufij na področju DDV in njegovega vpliva na davčne zavezance (v zvezi z vračilom DDV, upravnim bremenom, stroški za davčne zavezance itd.). Zato se od Poljske zahteva, da predloži poročilo o učinku ukrepa osemnajst mesecev po začetku njegove veljavnosti.

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

Odstopanje se lahko odobri na podlagi člena 395 direktive o DDV, da se poenostavi postopek obračunavanja davka ali preprečijo nekatere vrste davčnih utaj ali izogibanja davkom. Poljska je ukrep odstopanja zahtevala zaradi boja proti davčnim utajam v sektorjih, v katerih se goljufije na področju DDV ugotavljajo že vrsto let. Odstopanje je skladno z veljavnimi predpisi politike.

Z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2017/784² je bilo Italiji odobreno podobno odstopanje za uporabo mehanizma deljenega plačila. V okviru italijanskega sistema deljenega plačila se dolgovani DDV vplača na blokirani račun za DDV pri davčnih organih. Področje uporabe odstopanja v Italiji je omejeno na dobavo javnim organom, subjektom, ki jih nadzorujejo javni organi, in vrsti družb, ki kotirajo na borzi.

Tudi Romunija je zaprosila za odstopanje, da bi mehanizem deljenega plačila lahko uporabljala za dobave nekaterih davčnih zavezancev. Romunski mehanizem deljenega plačila vzbuja resne pomisleke glede sorazmernosti in združljivosti s Pogodbo. Zato je Komisija nasprotovala prošnji Romunije za odstopanje³.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 395 direktive o DDV.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Glede na določbo direktive o DDV, na kateri temelji predlog, se načelo subsidiarnosti ne uporablja.

- **Sorazmernost**

Predlog je skladen z načelom sorazmernosti iz naslednjih razlogov.

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

Ker je odstopanje časovno omejeno in velja le za določene dobave, je področje uporabe usmerjeno v sektorje, ki povzročajo znatne težave z davčnimi goljufijami. Zato je poseben ukrep sorazmeren z želenim ciljem, tj. bojem proti davčnim goljufijam.

² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2017/784 z dne 25. aprila 2017 o dovoljenju Italijanski republiki, da uporabi posebni ukrep, ki odstopa od členov 206 in 226 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost in razveljavitvi Izvedbenega sklepa (EU) 2015/1401 (UL L 118, 6.5.2017, str. 17).

³ Sporočilo Komisije Svetu v skladu s členom 395 Direktive Sveta 2006/112/ES, COM/2018/666 final.

Glede na novost in široko področje uporabe odstopanja se od Poljske zahteva, da predloži poročilo o učinku ukrepa na raven goljufij na področju DDV in na davčne zavezance (v zvezi z vračilom DDV, upravnim bremenom, stroški za davčne zavezance itd.) osemnajst mesecev po začetku veljavnosti ukrepa na Poljskem.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument: 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**

Ta predlog temelji na zahtevi Poljske in zadeva le to državo članico.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Strokovno mnenje ni bilo potrebno.

- **Ocena učinka**

Predlog izvedbenega sklepa Sveta Poljski dovoljuje odstopanje od člena 226 direktive o DDV in uvedbo obveznega mehanizma deljenega plačila za plačilo DDV za posebne dobave blaga in storitev.

Predlog izvedbenega sklepa Sveta je z naložitvijo, da se dolgovani DDV plača na blokiran bančni račun dobavitelja za DDV, namenjen boju proti davčnim goljufijam v obliki neplačila obveznosti DDV za dobavitelje blaga in storitev, ki so dovzetni za goljufije. Glede na to, da se lahko znesek DDV, deponiran na ločenem računu za DDV davčnega zavezanca, uporabi le za omejene vrste namenov, in sicer za plačilo obveznosti iz naslova DDV davčnemu organu ali plačilo DDV za račune, prejete od dobaviteljev, je bolje zagotovljeno, da bodo davčni organi prejeli celoten znesek DDV, ki bi ga davčni zavezanec moral prenesti na državno blagajno.

Davčni zavezanec lahko s sredstvi na blokiranem računu za DDV razpolaga le, če jih uporabi za plačilo DDV, dolgovanega davčnemu organu, ali DDV, ki izhaja iz računov, prejetih od dobaviteljev, s čimer se vpliva na denarni tok trgovcev. Za zmanjšanje negativnega učinka v primeru presežka vstopnega davka nad izstopnim davkom, ki ga priznajo davčni organi, je Poljska predvidela hitrejši postopek za vračilo presežka vstopnega davka. Na zahtevo davčnega zavezanca se vračilo izvede v 25 dneh namesto v 60 dneh, kakor to velja pri običajnem postopku. Poleg tega je Poljska v zahtevi poudarila, da bo zagotavljanje učinkovitih in pravočasnih vračil davka prednostna naloga.

Obvezni mehanizem deljenega plačila bo veljal tudi za trgovce, ki nimajo sedeža na Poljskem in opravljajo dobavo blaga ali storitev, za katere na Poljskem velja obvezni mehanizem deljenega plačila. Ti trgovci bodo morali imeti odprt bančni račun, ki bo deloval v skladu s poljskim zakonom o bančništvu. Poljska je v zvezi s tem Komisiji potrdila, da trgovci, ki nimajo sedeža na Poljskem, ne bodo imeli nobenih dodatnih stroškov v zvezi z obveznostjo odprtja bančnega računa na Poljskem, saj bodo lahko ti davčni zavezanci odprli in vzdrževali bančni račun na Poljskem brezplačno.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ukrep ne bo negativno vplival na lastna sredstva Unije iz naslova DDV.

5. DRUGI ELEMENTI

Predlog vključuje samoderogacijsko klavzulo; samodejni rok.

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o dovoljenju Poljski, da uvede poseben ukrep, ki odstopa od člena 226 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 vrednost⁴, in zlasti člena 395(1) Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Poljska je z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 15. maja 2018, zaprosila za dovoljenje za odstopanje od člena 226 Direktive 2006/112/ES in za to, da lahko zahteva vključitev posebne izjave, v skladu s katero je treba davek na dodano vrednost (DDV) plačati na blokirani račun dobavitelja za DDV, na račune, izdane za dobavo blaga in storitev, dovzetnih za goljufije, ter za katere na Poljskem običajno veljata mehanizem obrnjene davčne obveznosti ter solidarna odgovornost. Poljska je zaprosila za odstopanje za obdobje treh let, in sicer od 1. januarja 2019 do 31. decembra 2021.
- (2) V skladu z drugim pododstavkom člena 395(2) Direktive 2006/112/ES je Komisija z dopisi z dne 3. septembra 2018 drugim državam članicam posredovala zahtevo Poljske. Komisija je z dopisom z dne 4. septembra 2018 uradno obvestila Poljsko, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.
- (3) Čeprav je Poljska sprejela številne ukrepe za boj proti goljufijam (npr. uvedba mehanizma obrnjene davčne obveznosti ter solidarne odgovornosti za stranko, uvedba standardne revizijske dokumentacije, strožja pravila za registracijo in objavo davčnih zavezancev za DDV, povečano število revizij itd.), pa meni, da navedeni ukrepi še vedno ne zadostujejo za preprečitev goljufij na področju DDV.
- (4) Poljska meni, da bo uporaba mehanizma deljenega plačila odpravila goljufije na področju DDV. Glede na to, da se lahko v okviru obveznega mehanizma deljenega plačila znesek DDV, deponiran na ločenem računu davčnega zavezanca za DDV, uporabi le za omejene vrste namenov, in sicer za plačilo obveznosti iz naslova DDV davčnemu organu ali plačilo DDV za račune, prejete od dobaviteljev, s čimer je bolje zagotovljeno, da bodo davčni organi prejeli celoten znesek DDV, ki bi ga davčni zavezanec moral prenesti na poljsko državno blagajno.
- (5) Poljska je 1. julija 2018 uvedla prostovoljni mehanizem deljenega plačila. Poljska meni, da bi bilo treba na področjih, ki so še posebej izpostavljena goljufijam na področju DDV, uvesti obvezni mehanizem deljenega plačila. Ta področja zajemajo gospodarske sektorje, kot so jeklo, odpadni materiali, elektronska oprema, zlato,

⁴ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

neželezne kovine, goriva in plastične mase, za katere na Poljskem običajno veljata mehanizem obrnjene davčne obveznosti ter solidarna odgovornost.

- (6) Obvezni model deljenega plačila se bo uporabljal za dobavo blaga in storitev, naštetih v Prilogi, med davčnimi zavezanci ter dobavo med podjetji (B2B), zajemal pa bo le elektronska bančna nakazila.
- (7) V primeru presežka vstopnega davka nad izstopnim davkom, ki ga davčni zavezanec v obračunu za DDV prizna kot vračljivi znesek DDV, se takšno vračilo običajno izvede v 60 dneh na redni račun davčnega zavezanca. Poljska je sporočila, da bo vračilo za transakcije, zajete v obveznem modelu deljenega plačila, na zahtevo davčnega zavezanca, ki ima na voljo blokiran račun za DDV, izvedeno v 25 dneh.
- (8) Davčni zavezanci ne bodo imeli stroškov z odprtjem in vodenjem bančnega računa za DDV, saj ga bo banka zagotovila brez provizij ali pristojbin.
- (9) Obvezni mehanizem deljenega plačila se bo uporabljal za vse trgovce, vključno s tistimi, ki nimajo sedeža na Poljskem in bodo morali imeti odprt bančni račun, ki bo deloval v skladu s poljskim zakonom o bančništvu. Poljska je v zvezi s tem potrdila, da trgovci ne bodo imeli nobenih dodatnih stroškov v zvezi z obveznostjo odprtja bančnega računa na Poljskem, saj bodo lahko ti davčni zavezanci odprli in vzdrževali bančni račun za DDV na Poljskem brezplačno.
- (10) Obvezni mehanizem deljenega plačila, kot ga predvideva Poljska, pomeni znatne spremembe za davčne zavezance. Ker pa sistem od 1. julija 2018 že deluje na prostovoljni osnovi, so imeli davčni zavezanci možnost, da se z njim seznani.
- (11) Komisija meni, da lahko obvezni mehanizem deljenega plačila za dobavo blaga in storitev, dovzetnih za goljufije, prinese učinkovite rezultate v boju proti davčnim goljufijam. Odstopanja se običajno odobrijo za omejeno časovno obdobje. Odstopanje, ki ga je zahtevala Poljska, bi bilo zato treba odobriti od 1. marca 2019 do 28. februarja 2022.
- (12) Glede na novost in široko področje uporabe odstopanja je pomembno zagotoviti potrebno spremljanje tega odstopanja, zlasti učinka ukrepa na raven goljufij na področju DDV in njegovega vpliva na davčne zavezance (v zvezi z vračilom DDV, upravnim bremenom, stroški za davčne zavezance itd.). Poljska bi morala zato predložiti poročilo o učinku ukrepa osemnajst mesecev po začetku veljavnosti nacionalnega ukrepa na Poljskem.
- (13) Odstopanje ne bo negativno vplivalo na skupni znesek davčnih prihodkov, zbranih na stopnji končne porabe, in ne bo imelo negativnega učinka na lastne vire Unije iz pobranega DDV –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Z odstopanjem od člena 226 Direktive 2006/112/ES se Poljski dovoli, da zahteva vključitev posebne zahteve, v skladu s katero se na računih, izdanih za dobavo blaga in storitev, navedenih v Prilogi k temu sklepu, med davčnimi zavezanci, navede, da je treba DDV plačati na ločen in blokiran račun dobavitelja za DDV, odprt na Poljskem, če se plačila za dobavo blaga in storitev izvedejo z elektronskimi bančnimi nakazili.

Člen 2

Poljska o nacionalnem ukrepu iz člena 1 uradno obvesti Komisijo.

Poljska v 18 mesecih od začetka veljavnosti ukrepa iz člena 1 na Poljskem Komisiji predloži poročilo o splošnem vplivu ukrepa na raven goljufij na področju DDV in na zadevne davčne zavezance.

Člen 3

Ta sklep se uporablja od 1. marca 2019 do 28. februarja 2022.

Člen 4

Ta sklep je naslovljen na Republiko Poljsko.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*