EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) 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 vrednost[1] (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 davka ali preprečevanja nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

Z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 14. januarja 2019, je Poljska zaprosila za podaljšanje odstopanja od člena 26(1)(a) in člena 168 direktive o DDV, da bi lahko še naprej uporabljala (a) omejitev na 50 % pravice do odbitka vstopnega DDV na izdatke, povezane z nekaterimi motornimi vozili, in (b) oprostitev DDV za davčne zavezance, ki uporabljajo motorna vozila, za katere velja odstopanje, za zasebne namene ali za namene, ki niso poslovne dejavnosti. V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisi z dne 15. aprila 2019 o zahtevi Poljske obvestila druge države članice. Z dopisom z dne 16. aprila 2019 je Komisija uradno obvestila Poljsko, da ima vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

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 uporaba blaga, ki je del poslovnih sredstev podjetja, za zasebno rabo šteje kot opravljanje storitev za plačilo, če je bilo takšno blago upravičeno do odbitka DDV.

Pri osebnih avtomobilih, 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 uporabo motornega vozila. Poleg tega v primerih, ko se vodijo evidence o uporabi takih avtomobilov, te dodatno obremenjujejo podjetja in uprave, saj zahtevajo vodenje in nadzor. Te težave lahko povečajo tveganje zlorab na področju DDV ali poskusov goljufij.

Poljska ima trenutno dovoljenje za odstopanje od člena 168 direktive o DDV, ki ji dovoljuje, da pravico do odbitka DDV na nakup, nabavo znotraj Skupnosti, uvoz, najem ali zakup motornih vozil in DDV, ki se obračuna za izdatke, povezane s temi vozili, če se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, omeji na 50 %. Odstopanje ne zajema motornih vozil, katerih največja skupna masa presega 3,5 tone, in vozil z več kot devetimi sedeži, vključno z voznikovim sedežem. Prav tako ne zajema izdatkov, ki so v celoti povezani s poslovanjem davčnega zavezanca.

Poleg tega se Poljski dovoli odstopanje od člena 26(1)(a) direktive o DDV z oprostitvijo plačila DDV za zasebno uporabo vozil, ki so zajeta z navedenim odstopanjem, s strani davčnega zavezanca ali njegovih zaposlenih. Kakršna koli uporaba za druge namene, razen za poslovanje, se šteje za zasebno uporabo.

[1] UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

Svet je dovoljenje za zgoraj navedene ukrepe za odstopanje prvič[2] odobril z Izvedbenim sklepom 2013/805/EU z dne 17. decembra 2013[3] za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2016. Poljska je dovoljene ukrepe zato vključila v nacionalno zakonodajo o DDV z učinkom od 1. aprila 2014[4].

Poljska je leta 2016 zahtevala podaljšanje obdobja, v katerem bi se zadevni ukrepi lahko uporabili. Svet je odobril tako podaljšanje do 31. decembra 2019 z Izvedbenim sklepom (EU) 2016/1837 z dne 11. oktobra 2016[5].

Ta zahteva Poljske za nadaljnje podaljšanje odstopanja do 31. decembra 2022 temelji na istih razlogih, kot so bili predstavljeni v prejšnjih zahtevah. Zahtevi je priloženo poročilo, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka, kot določa člen 3(2) Izvedbenega sklepa 2013/805/EU.

Poljska trdi, da je sedanja stopnja v višini 50 % upravičena in bi se morala še naprej uporabljati, saj je prispevala k poenostavitvi postopka pobiranja DDV in je preprečila davčne utaje. Glede na podatke, ki jih je predložila Poljska, v poljskem gospodarstvu prevladujejo mala podjetja s skromnim prometom (mikropodjetja) in nekaj zaposlenimi. Taka podjetja so samostojni podjetniki ali družinska podjetja. V obdobju 2014–2017 so predstavljala skoraj 96 % vseh podjetij v državi. Poljska trdi, da je težko razmejiti med zasebno in poslovno uporabo poslovnih vozil, ki so v lasti takih mikropodjetij. Enako velja za velika podjetja, ki svoja vozila pogosto dajejo na razpolago za izključno uporabo svojih zaposlenih kot dodatno ugodnost v nedenarni obliki. Res je, da bi uvedba razlikovanja med zasebno in poslovno uporabo 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.

Navedeno je, da odstotna stopnja, določena na 50 %, ustrezno odraža dejansko poslovno uporabo takih vozil. Dejansko bi, kot je predložila Poljska, 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.

Zdi se, da so davčni zavezanci izrazili večinoma pozitivno mnenje o pogojih za odbitek in določeni odstotni stopnji. Ukrepi, sprejeti z Izvedbenim sklepom 2013/805/EU, 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 Poljske, pobranih na ravni končne potrošnje. Pričakovati je tudi, da ne bodo negativno vplivali na lastna sredstva Unije, pridobljena iz DDV.

---

[2] Podobno dovoljenje je veljalo do 31. decembra 2013 na podlagi Izvedbenega sklepa Sveta z dne 27. septembra 2010 (UL L 256, 30.9.2010, str. 24).

[3] UL L 353, 28.12.2013, str. 51.

[4] Poljska navaja, da je bilo to izvedeno z zakonom z dne 7. februarja 2014 o spremembi zakona o DDV z dne 11. marca 2004 [*Uradni list (Dziennik Ustaw*) 2011, št. 177, točka 1054, kakor je bil spremenjen] in nekaterimi drugimi zakoni (*Uradni list* 2014, točka 312).

[5] UL L 280, 18.10.2016, str. 28.

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 zahteva odobri. Če bi Poljska želela zaprositi za dodatno podaljšanje po letu 2022, mora zahtevo 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 uspešne[6]. 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.

- **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 zahtevo, 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 50-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.

[6] 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).

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 zahtevi Poljske 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. Poljska je ukrepe za odstopanje opredelila kot najprimernejšo rešitev, ukrepi pa so primerljivi z drugimi prejšnjimi in sedanjimi odstopanji, ki so bila odobrena 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 Poljska odločila za nadaljnje podaljšanje ukrepov za odstopanje po letu 2022, bi morala Komisiji najpozneje do 1. aprila 2022 predložiti zahtevo za podaljšanje s priloženim poročilom, ki vsebuje pregled odstotkovne omejitve.

2019/0146 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) 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 vrednost[7] 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 so jih prejeli in ki jih uporabijo za namene svojih obdavčenih transakcij. Člen 26(1)(a) navedene direktive obravnava uporabo poslovnih sredstev za zasebno rabo s strani davčnih zavezancev ali njihovih zaposlenih ali splošneje za druge namene kot za namene njihove dejavnosti za opravljanje storitev za plačilo.

(2) Z Izvedbenim sklepom Sveta 2013/805/EU[8] je Poljski dovoljeno, da v skladu s členom 168 Direktive 2006/112/ES omeji pravico do odbitka DDV na 50 % v primeru DDV na nakup, nabavo znotraj Skupnosti, uvoz, najem ali zakup nekaterih cestnih motornih vozil in DDV na izdatke, povezane s temi vozili, če se zadevno vozilo ne uporablja izključno za poslovne namene. Za vozila, za katera velja omejitev 50 %, lahko Poljska davčne zavezance tudi oprosti obveznosti, da neposlovno rabo navedenih vozil obravnavajo kot opravljanje storitev v skladu s členom 26(1)(a) navedene direktive.

(3) Datum izteka veljavnosti Izvedbenega sklepa 2013/805/EU je bil z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2016/1837[9] podaljšan do 31. decembra 2019.

(4) V dopisu, ki ga je Komisija evidentirala 14. januarja 2019, je Poljska zaprosila za dovoljenje za nadaljevanje uporabe ukrepov za odstopanje, odobrenih z Izvedbenim sklepom 2013/805/EU (v nadaljnjem besedilu: ukrepi za odstopanje), za nadaljnje obdobje do 31. decembra 2022.

(5) Z dopisom z dne 15. aprila 2019 je Komisija v skladu s členom 395(2) Direktive 2006/112/ES o zahtevi Poljske obvestila druge države članice. Komisija je z dopisom

[7] UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

[8] Izvedbeni sklep Sveta 2013/805/EU z dne 17. decembra 2013 o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 353, 28.12.2013, str. 51).

[9] Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/1837 z dne 11. oktobra 2016, ki dovoljuje Republiki Poljski, da še naprej uporablja ukrepe za odstopanje od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 280, 18.10.2016, str. 28).

z dne 16. aprila 2019 uradno obvestila Poljsko, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

(6) Poleg zahteve je Poljska Komisiji predložila poročilo v skladu s členom 3(2) Izvedbenega sklepa 2013/805/EU, ki je vsebovalo pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka DDV. Na podlagi trenutno razpoložljivih informacij Poljska zatrjuje, da je stopnja v višini 50 % še vedno upravičena. Prav tako trdi, da je odstopanje, dovoljeno z Izvedbenim sklepom 2013/805/EU, od zahteve iz člena 26(1)(a) Direktive 2006/112/ES še vedno potrebno za preprečitev dvojnega obdavčevanja. 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.

(7) 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 Poljski dovoliti nadaljevanje uporabe ukrepov za odstopanje do 31. decembra 2022.

(8) Določiti bi bilo treba rok, v katerem je treba zahtevati dovoljenje za vsako nadaljnje podaljšanje ukrepov za odstopanje po letu 2022. Poleg tega bi morala Poljska skupaj s takim zahtevkom za podaljšanje predložiti tudi poročilo, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka DDV.

(9) 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.

(10) Izvedbeni sklep 2013/805/EU bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Člen 3 Izvedbenega sklepa 2013/805/EU se nadomesti z naslednjim:

„Člen 3

Ta sklep preneha veljati 31. decembra 2022.

Zahteva za dovoljenje za podaljšanje ukrepov za odstopanje, ki so dovoljeni s tem sklepom, se predloži Komisiji do 1. aprila 2022. Takšni zahtevi se priloži poročilo, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporabi za pravico do odbitka DDV na podlagi tega sklepa.“

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Republiko Poljsko.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik