

Bruselj, 15.7.2020
COM(2020) 312 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

AKCIJSKI NAČRT ZA
PRAVIČNO IN PREPROSTO OBDAVČITEV, KI PODPIRA STRATEGIJO ZA
OKREVANJE

1. Splošno ozadje – davčne politike EU v času tranzicije

Kriza brez primere zaradi COVID-19 je povzročila resne motnje v gospodarstvih v EU in drugod. EU in njene institucije, države članice, podjetja in državljani se soočajo s to izjemno krizo v času korenitih sprememb, ki ga zaznamujejo podnebni in okoljski izzivi, digitalna revolucija, vse večje neenakosti in geopolitični premiki.

Komisija želi prevzeti vodilno vlogo pri prehodu v okolju prijaznejši in bolj digitalen svet, ki je združljiv z načeli našega socialnega tržnega gospodarstva. Pravična, učinkovita in trajnostna obdavčitev je osrednjega pomena pri uresničevanju teh ciljev. Davčne politike EU morajo zagotoviti, da vsi, tako posamezniki kot tudi družbe, plačajo pravičen delež. Hkrati morajo biti davčne politike EU oblikovane tako, da bodo lahko podjetja in državljani v celoti izkoristili prednosti enotnega trga, delali in vlagali v tujini, ustvarjali inovacije in delovna mesta. Ob tem pa morajo davčne politike ustvarjati prave spodbude za trajnostno in podnebju prijazno ravnanje, vključno s trajnostnimi naložbami, in zagotavljati upoštevanje načela „onesnaževalec plača“.

Pravična in učinkovita obdavčitev bo še pomembnejša v prihodnjih mesecih in letih, ko si bosta EU in svetovna skupnost prizadevali za odpravo posledic krize zaradi COVID-19. Kot je poudarjeno v sporočilu Komisije „Čas za Evropo: obnova in priprava za naslednjo generacijo“¹, želi Komisija zagotoviti, da bo okrevanje temeljilo na solidarnosti in pravičnosti, zato bo okrepila boj proti davčnim goljufijam in drugim nepoštenim praksam. To bo državam članicam pomagalo ustvariti prihodke od davkov, potrebne za odzivanje na glavne izzive sedanje krize. To sporočilo uresničuje to zavezo in določa „akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira okrevanje“, s sklopom 25 ukrepov. Njegov namen je odzvati se na dvojni izziv sedanje krize: podpreti hitro in trajnostno gospodarsko okrevanje in zagotoviti zadostne ravni javnih prihodkov v EU. V akcijskem načrtu so:

- na kratko opisani ukrepi za zmanjšanje davčnih ovir za podjetja na enotnem trgu. Davčna poenostavitev bo izboljšala poslovno okolje, povečala konkurenčnost podjetij in prispevala h gospodarski rasti;
- napovedane številne pobude, ki bodo državam članicam v pomoč pri izvrševanju veljavnih davčnih predpisov in izboljševanju izpolnjevanja davčnih obveznosti. Zagotoviti moramo, da bodo države članice zbrale davčne prihodke, ki so potrebni za financiranje odziva na glavne izzive sedanje krize, ne da bi pri tem neupravičeno obremenile tiste, ki jih je kriza že močno prizadela. Boj proti davčnim goljufijam, izogibanju davkom in davčnim utajam v zvezi s tem ostaja ključnega pomena. To bi moralo tudi prispevati k pravičnejšemu, dobro prilagojenemu, uspešnemu in učinkovitemu pobiranju prihodkov za nacionalni proračun in proračun EU v državah članicah.

Ta akcijski načrt je eden ključnih elementov obsežne in ambiciozne agende EU na področju davkov, ki vključuje tudi naslednje pomembne pobude v prihodnjih letih:

- dobro zasnovan davčni sistem ima pomembno vlogo pri podpiranju prehoda na zeleno gospodarstvo. Uporaba obdavčitve kot instrumenta politike bo pripomogla k doseganju

¹ COM(2020) 456 final.

podnebne nevtralnosti do leta 2050 in drugih okoljskih ciljev evropskega zelenega dogovora.² Pri tem bo zagotovila tudi dodatne javne davčne prihodke za javne proračune, da se podprejo pametne naložbe za prehod na zeleno gospodarstvo. Okoljski davki pomagajo zagotavljati prave cenovne signale in proizvajalcem, uporabnikom in potrošnikom dajejo prave spodbude za manj onesnažujočo potrošnjo in prispevanje k trajnostni rasti. Ustvarjajo lahko tudi priložnosti za zmanjšanje davkov na drugih področjih, na primer na področju dela, v primeru zaščitene prihodkov za ustrezno socialno zaščito pa so pri obravnavanju okoljskih vprašanj in vprašanj v zvezi z zaposlovanjem lahko možnost, s katero vsi pridobijo;

- **korenita reforma sistema obdavčitve dohodkov pravnih oseb, ki bi ustrezala našemu modernemu in vedno bolj digitaliziranemu gospodarstvu**, je zdaj še pomembnejša za podporo rasti in ustvarjanje potrebnih prihodkov na pravičen način, s **ponovno uskladitvijo pravic do obdavčitve z ustvarjanjem vrednosti in določitvijo najnižje ravni učinkovite obdavčitve poslovnih dobičkov**. Komisija dejavno podpira globalne razprave, ki potekajo pod vodstvom OECD in G20, in je pripravljena ukrepati, če ne bo dosežen sporazum na svetovni ravni. Pred koncem leta bo Komisija na podlagi globalnih razprav določila naslednje korake v **akcijskem načrtu za obdavčitev podjetij v 21. stoletju**;
- **za svetovni boj proti davčnim utajam in izogibanju davkom je potrebno odločno ukrepanje**. Izbruh COVID-19 je sprožil ukrepanje brez primere na nacionalni ravni in ravni Unije, da se podprejo gospodarstva držav članic in olajša njihovo okrevanje. To vključuje posredovanje države za zagotovitev likvidnosti in dostopa do financiranja za podjetja, pri čemer so za večji del financiranja veljala pravila Unije o državni pomoči. Seznam Unije z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene, je namenjen obravnavi groženj za davčne osnove držav članic EU. Glede na navedeno je Komisija pripravila priporočilo, naj države članice finančno podprejo podjetja v Uniji, pod pogojem, da ni povezav med temi podjetji in jurisdikcijami s seznama Unije;
- da bi lahko v celoti uresničili agendo EU za pravično obdavčitev, je treba aktivirati vse obstoječe vzvode politike. V tem okviru bo Komisija preučila, kako v celoti izkoristiti določbe Pogodbe o delovanju EU (PDEU), **vključno s členom 116 PDEU**, ki omogočajo, **da se predlogi o obdavčitvi sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku**.

Poleg navedenih vodilnih davčnih pobud **bodo v širšo agendo Komisije še naprej vključene davčne politike EU**. Na primer, začela se bo revizija direktive o obdavčitvi tobaknih izdelkov³ in direktiv o obdavčitvi alkohola⁴ ter določbe o čezmejnih prevzemih s strani posameznikov iz

² Pobude, kot sta pregled direktive o obdavčitvi energije in vzpostavitev mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah, so del evropskega zelenega dogovora, katerega namen je tudi ustvariti okvir za široko zastavljene davčne reforme na nacionalni ravni, odpraviti subvencije za fosilna goriva, preusmeriti davčno obremenitev z dela na onesnaževanje, pri tem pa upoštevati socialne vidike. V podporo temu cilju bo Komisija med drugim v letu 2020 organizirala konferenco o *zeleni obdavčitvi*.

³ Direktiva Sveta 2011/64/EU z dne 21. junija 2011 o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za tobakne izdelke (UL L 176, 5.7.2011, str. 24).

⁴ Direktiva Sveta 92/83/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uskladitvi strukture trošarin za alkohol in alkoholne pijače (UL L 316, 31.10.1992, str. 21) in Direktiva Sveta 92/84/EGS z dne 19. oktobra 1992 o približevanju trošarinskih stopenj za alkohol in alkoholne pijače (UL L 316, 31.10.1992, str. 29).

horizontalne direktive o trošarinah⁵, ki bo prispevala k boljšemu doseganju ciljev na področju javnega zdravja in pripomogla k preprečevanju davčnih goljufij. Komisija bo tudi v prihodnje uresničevala svojo agendo za pravično, enostavno in trajnostno obdavčitev v okviru evropskega semestra, ki vključuje obdavčitev kot orodje za oblikovanje celostnega programa za socialno pravičen prehod na zeleno gospodarstvo, med drugim s spodbujanjem zelenega oblikovanja proračuna. Poleg tega Komisija s svojimi programi tehnične podpore še naprej podpira izvajanje svoje agende za pravično in enostavno obdavčitev.

Davčni sveženj za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje – julij 2020

Ta davčni sveženj sestavljajo trije elementi:

1. to sporočilo, v katerem je predstavljen akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje in predstavlja številne prihodnje pobude na področju neposredne in posredne obdavčitve;
2. zakonodajni **predlog⁶ za revizijo direktive o upravnem sodelovanju⁷**, ki bo:
 - uvedel **avtomatično izmenjavo informacij med davčnimi upravami držav članic za prihodke, ki jih ustvarijo prodajalci na digitalnih platformah**. Informacije bodo davčnim upravam v pomoč pri preverjanju, ali tisti, ki služijo denar prek digitalnih platform, plačajo ustrezen delež davkov, in
 - okrepil upravno sodelovanje s pojasnitvijo veljavnih pravil;
3. sporočilo o „dobrem davčnem upravljanju v EU in širše“⁸, ki bo vsebovalo pregled napredka, ki je bil dosežen pri krepitvi dobrega davčnega upravljanja v EU, pa tudi zunaj nje, in področja, ki bi jih bilo treba izboljšati. Ukrepati moramo znotraj EU, pa tudi na svetovni ravni. Glavna področja ukrepanja bodo:
 - prenova **kodeksa ravnanja** pri obdavčitvi podjetij,
 - pregled **seznama EU** z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene,
 - izboljšave za okrepitev **dobrega davčnega upravljanja** glede sredstev EU in izboljšanje usklajenih zaščitnih ukrepov s strani držav članic EU ter
 - podpora **partnerskim državam v razvoju** pri krepitvi dobrega davčnega upravljanja.

⁵ Direktiva Sveta 2008/118/ES z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi Direktive 92/12/EGS (UL L 9, 14.1.2009, str. 12).

⁶ COM(2020) 314 final.

⁷ Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja (UL L 64, 11.3.2011, str. 1).

⁸ COM(2020) 313 final.

2. Dosegli smo že veliko – vendar je treba storiti še več

2.1 Boj proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in izogibanju davkom

V zadnjih letih je EU svoja prizadevanja osredotočila na boj proti davčnim utajam in povečanje preglednosti. Več zakonodajnih pobud, vključno z inovativnimi projekti za preglednost in sodelovanje med državami članicami, je davčnim zavezancem bolj kot kdaj koli prej otežilo izogibanje davkom in davčne utaje. Posebni primeri vključujejo direktivo proti izogibanju davkom⁹, priporočilo Komisije o izvajanju ukrepov za preprečevanje zlorab davčnih sporazumov¹⁰ ter pravila o preglednosti davčnih stališč¹¹ in uvedbo poročanja po državah med davčnimi organi¹².

Danes imajo davčni organi širši nabor orodij za odkrivanje in obravnavanje zlorab ter sodelovanje z drugimi organi kazenskega pregona. Avtomatična izmenjava informacij in skupni ukrepi v EU so med državami članicami postali običajni, kot kažejo ocene okvira za upravno sodelovanje v EU¹³. Davčni organi so pridobili tudi dostop do informacij o preprečevanju pranja denarja¹⁴. Poleg tega je treba po zaslugi novih pravil EU o morebitnih praksah agresivnega davčnega načrtovanja poročati o shemah izogibanja davkom¹⁵.

Sveženj o DDV za e-trgovanje¹⁶, ki se začne uporabljati leta 2021, odpravlja oprostitve plačila DDV za uvoz blaga pod vrednostjo 22 EUR, kar pomeni obveznost plačila DDV za vse blago, uvoženo v EU, s čimer se bo zmanjšala možnost goljufij. Okrepili so se tudi instrumenti za upravno sodelovanje na področju DDV: Eurofisc¹⁷ lahko zdaj na lastno pobudo sodeluje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in Europolom¹⁸ ter si z njima izmenjuje informacije; davčni organi si lahko izmenjujejo informacije s carinskimi organi v zvezi z uvozom, ki je predmet goljufij

⁹ Direktiva Sveta (EU) 2016/1164 z dne 12. julija 2016 o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (UL L 193, 19.7.2016, str. 1).

¹⁰ Priporočilo Komisije (EU) 2016/136 z dne 28. januarja 2016 o izvajanju ukrepov za preprečevanje zlorab davčnih sporazumov (UL L 25, 2.2.2016, str. 67).

¹¹ Direktiva Sveta (EU) 2015/2376 z dne 8. decembra 2015 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave podatkov na področju obdavčenja (UL L 332, 18.12.2015, str. 1).

¹² Direktiva Sveta (EU) 2016/881 z dne 25. maja 2016 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave informacij na področju obdavčenja (UL L 146, 3.6.2016, str. 8).

¹³ Evropska komisija (2017). Ocena Uredbe (EU) št. 904/2010. Delovni dokument služb Komisije, SWD(2017) 428 final (za DDV), in Evropska komisija (2019). Delovni dokument služb Komisije Ocena Direktive Sveta 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčenja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (SWD(2019) 328 final).

¹⁴ Direktiva Sveta (EU) 2016/2258 z dne 6. decembra 2016 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede dostopa davčnih organov do informacij o preprečevanju pranja denarja (UL L 342, 16.12.2016, str. 1).

¹⁵ Direktiva Sveta (EU) 2018/822 z dne 25. maja 2018 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave informacij na področju obdavčenja v zvezi s čezmejnimi aranžmaji, o katerih se poroča (UL L 139, 5.6.2018, str. 1).

¹⁶ Direktiva Sveta (EU) 2017/2455, Uredba Sveta (EU) 2017/2454, Izvedbena uredba Sveta (EU) 2017/2459, Direktiva Sveta (EU) 2019/1995, Izvedbena uredba Sveta (EU) 2019/2026, Izvedbena uredba (EU) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-e-commerce_en#heading_1.

¹⁷ Eurofisc je mreža za hitro izmenjavo, obdelavo in analizo ciljno usmerjenih informacij o čezmejnih goljufijah med državami članicami ter za usklajevanje nadaljnjih ukrepov.

¹⁸ Europol je poleg tega ustanovil novi Evropski center za finančni in gospodarski kriminal (EFECC). Center bo okrepil operativno podporo, zagotovljeno državam članicam EU in organom EU na področju finančnega in gospodarskega kriminala, ter spodbujal sistematično uporabo finančnih preiskav; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>.

na področju DDV in carinskih goljufij¹⁹, ter organizirajo skupne revizije z aktivno udeležbo tujih davčnih uradnikov v upravnih preiskavah.

Vendar pa davčne goljufije in davčne utaje še vedno ogrožajo zdrave javne finance. Izguba prihodkov v EU, ki jo povzročijo posamezniki z mednarodnimi davčnimi utajami, ki zajemajo dohodnino, davke na dohodek iz kapitala ter davke na premoženje in dediščino, je bila leta 2016 ocenjena na 46 milijard EUR²⁰. Vrzel pri pobiranju DDV (tj. razlika med pričakovanimi prihodki iz DDV in zneski DDV, ki so bili dejansko pobrani) je bila leta 2017 ocenjena na 137 milijard EUR, kar vključuje čezmejne goljufije na področju DDV v višini 50 milijard EUR²¹. Komisija je leta 2018 predstavila obsežno prenovo sistema DDV za trgovino znotraj EU²². Sprejetje tega predloga o dokončni ureditvi DDV bi z odpravo oprostitve za dobave znotraj Skupnosti pomagalo zmanjšati to vrzel in olajšalo izpolnjevanje obveznosti. Tudi izogibanje davkom od dohodkov pravnih oseb v EU po več ocenah povzroča izgube v višini več kot 35 milijard EUR na leto²³. Ti izredno visoki zneski izgubljenih prihodkov so še bolj problematični zaradi gospodarskih posledic COVID-19, ki bodo neizogibno povzročile bistveno nižje davčne prihodke. Poleg tega so goljufije na področju DDV v nekaterih primerih povezane tudi z goljufijami pri carinskih dajatvah. Izguba davčnih prihodkov ogroža pravično porazdelitev bremena med davčne zavezanke in pravičen nacionalni prispevek v proračun EU. Skoraj 75 % Evropejcev zahteva okrepljeno ukrepanje na ravni EU za boj proti davčnim utajam²⁴.

2.2 Davčna uprava v digitalni dobi

Na ravni EU so potrebni nadaljnji ukrepi za okrepitev boja proti davčnim utajam in pomoč davčnim upravam, da bodo lahko držale korak z nenehno razvijajočim se gospodarstvom. Digitalno gospodarstvo in razvoj novih poslovnih modelov prinašata nove izzive za davčne uprave. Poleg tega imajo davčni organi na nacionalni ravni omejena sredstva za izkoriščanje velikega obsega podatkov, ki jih zbirajo z izvajanjem ukrepov, sprejetih v zadnjih letih.

Digitalizacijo gospodarstva in nacionalnih organov bi bilo treba razumeti tudi kot priložnost. Uporaba digitalnih rešitev olajšuje naloge davčnih uprav in bo pomembno prispevala k temu, da davčne uprave in podjetja zmanjšajo stroške izpolnjevanja obveznosti. Poleg tega je podatkovna analitika ključna za uporabo vse večjega števila zbranih podatkov. Na področju e-trgovanja, na katerem bodo imeli carinski in davčni organi na voljo ogromne količine podatkov in informacijske sisteme, so sinergije med davčnimi in carinskimi organi glede tega še posebej pomembne. Digitalizacija je tudi ključni dejavnik za zmanjšanje bremena poročanja za podjetja, zlasti MSP, h

¹⁹ Uredba Sveta (EU) 2018/1541 z dne 2. oktobra 2018 o spremembi uredb (EU) št. 904/2010 in (EU) 2017/2454 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost (UL L 259, 16.10.2018, str. 1).

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf

²² Predlog Direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede uvedbe podrobnih tehničnih ukrepov za delovanje dokončnega sistema DDV za obdavčevanje trgovine med državami članicami (COM(2018) 329, 25.5.2018).

²³ Čeprav je obstoj praks izogibanja davkom dokazan s številnimi študijami, je zaradi kompleksnosti tega pojava in omejenih podatkov težko oceniti, koliko prihodkov je zaradi tega izgubljenih. Dover et al. (2015) meni, da izguba prihodka zaradi preusmerjanja dobička znotraj EU znaša približno 50–70 milijard EUR, kar ustreza najmanj 17 % prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb v letu 2013. Álvarez-Martínez et al. (2018) z uporabo modela splošnega ravnotežja ugotavlja, da izogibanje davkom v EU-28 vsako leto povzroči izgubo 36 milijard EUR prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb. Zucman et al. (2018) ocenjuje, da EU-28 izgublja približno 37 milijard EUR.

²⁴ Evropski parlament (2016). Davčne goljufije: 75 odstotkov Evropejcev želi več ukrepov EU, Novice Evropskega parlamenta, 29.7.2016.

kateremu lahko med drugim pripomorejo statistični uradni s ponovno uporabo informacij, ki so jim na voljo.

Na konferenci o **DDV v digitalni dobi**, ki jo je decembra 2019 organizirala Komisija, je bila poudarjena potreba po poglobljenem razmisleku na tem področju. Ta razmislek bi moral biti osredotočen na to, kako lahko davčni organi uporabljajo tehnologijo za boj proti davčnim goljufijam in v korist podjetjem, ter na vprašanje, ali so sedanja pravila o DDV prilagojena poslovanju v digitalni dobi.

2.3 Preproste davčne politike EU za konkurenčen enotni trg

EU je dosegla tudi napredek pri poenostavitvi obdavčitve. Vzpostavljena so bila nova pravila za zagotovitev hitrejšega in uspešnejšega reševanja davčnih sporov pri neposredni obdavčitvi, ki izhajajo iz razlage ali uporabe sporazumov in konvencij o odpravi dvojne obdavčitve, sklenjenih med državami članicami²⁵. Sprejeti sveženj o DDV za e-trgovanje je odpravil eno največjih ovir za mala podjetja, ki poslujejo čezmejno. Podjetja, ki potrošnikom prodajajo blago prek spleta, lahko svoje obveznosti v zvezi z DDV v EU izpolnijo v svojem jeziku prek spletnega portala, ki je enostaven za uporabo.

Tudi na ravni EU so bile sprejete pobude za pomoč državam članicam, ki uporabljajo obdavčitev kot orodje za trajnostno gospodarsko rast, tudi v okviru evropskega semestra. Komisija je zlasti poudarila, da lahko rasti prijazni davčni sistemi podpirajo zasebne naložbe in izboljšujejo poslovno okolje, spodbujajo zaposlovanje, zmanjšujejo neenakosti in prispevajo k okoljsko odpornemu gospodarstvu. Poleg tega lahko poenostavitev davčnega sistema pomaga omejiti gospodarska izkrivljanja in zmanjšati upravno breme za podjetja. Sprejetje predloga glede stopenj DDV²⁶, o katerem trenutno poteka razprava v Svetu, bo državam članicam omogočilo, da na podlagi strogih meril določijo lastne stopnje, ki so potrebne za okrevanje po sedanji krizi, hkrati pa bo državam članicam omogočilo tudi boljše uskladitev politike na področju DDV z okoljskimi in zdravstvenimi cilji.

Vendar so stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti v EU še vedno visoki. Zlasti moramo podpirati mlada in inovativna podjetja, ki jim zapletenost upravnih postopkov povzroča večje težave kot velikim multinacionalkam. Stroški izpolnjevanja obveznosti so za mala podjetja običajno precej višji kot za velika podjetja²⁷. Ocenjeni stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti za velika podjetja znašajo približno 2 % plačanih davkov, medtem ko se za MSP ocenjujejo na približno 30 % plačanih davkov²⁸. Poleg tega zapletenost, ki izhaja iz mozaika 27 različnih davčnih sistemov, ne ustvarja le vrzeli za davčne zlorabe, ampak tudi negotovost za poštene davčne zavezanke, ki so preprosto preobremenjeni in tako nenamerno ne spoštujejo pravil.

Zato je potrebno tudi ukrepanje na ravni EU, da se zagotovi enostavnejše in sodobnejše davčno okolje. To bi podjetjem, ki spoštujejo predpise, pomagalo izkoristiti prednosti enotnega trga in ohraniti gospodarsko rast v EU. Kot je navedeno v nedavnem sporočilu Komisije o ovirah za enotni trg, podjetja kot eno največjih ovir, s katerimi se soočajo, nenehno izpostavljajo nacionalna

²⁵ Direktiva Sveta (EU) 2017/1852 z dne 10. oktobra 2017 o mehanizmi za reševanje davčnih sporov v Evropski uniji (UL L 265, 14.10.2017, str. 1).

²⁶ COM(2018) 20 z dne 18. januarja 2018.

²⁷ Evropska komisija (2018). Študija o stroških izpolnjevanja davčnih obveznosti za MSP, končno poročilo – študija (objavljena 12.12.2018).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

pravila in postopke na področju obdavčitve²⁹. Te ovire vplivajo zlasti na podjetja, ki delujejo čezmejno, saj se morajo prilagoditi različnim nacionalnim sistemom in upravam. Ovire, ki jih navajajo podjetja, vključujejo široko paleto vprašanj, ki zajemajo registracijo ter obveznosti poročanja v zvezi z DDV in davki od dohodkov iz poslovanja.

3. Novi akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje

To sporočilo določa nov, uravnotežen pristop, ki združuje ukrepe proti davčnim goljufijam in davčnim utajam z ukrepi za brezskrbnejše življenje poštenih davčnih zavezancev. Davčnega zavezanca postavlja v središče. Zato različni ukrepi, predvideni v akcijskem načrtu, temeljijo na poteh davčnega zavezanca. Ukrepi, povezani z različnimi mejniki na poteh tega davčnega zavezanca, so opisani kot nadaljnji koraki EU pri uresničevanju dvojnega cilja, tj. boja proti davčnim utajam in poenostavitve obdavčitve.

Načrt vključuje 25 ukrepov (glej Prilogo), ki jih bo Komisija predlagala in uvedla do leta 2024. Navedene možne zakonodajne spremembe so odvisne od rezultatov ocene učinka, tudi na področju temeljnih pravic, zlasti pravice do varstva osebnih podatkov, pri čemer bo ta ocena pripravljena po potrebi, da se ocenijo različne možnosti politike v skladu z načeli boljšega pravnega urejanja³⁰.

3.1 Registracija

Uspešna in učinkovita registracija je prvi korak pri zagotavljanju, da davčni zavezanci plačajo pravični delež³¹. V EU so davčni zavezanci identificirani z davčno številko³². Zavezanci za DDV so identificirani z identifikacijsko številko za DDV. Podatkovne zbirke, ki hranijo podatke o davčnih zavezancih, je treba posodabljati: davčni zavezanci morajo davčnim organom sporočiti vse potrebne podatke. V primeru sprememb (kot je na primer selitev davčnega zavezanca v drugo državo članico za stalno) je treba podatke o registraciji popraviti.

Da bi bila registracija učinkovita, mora biti čim bolj enostavna. Pridobitev davčne številke in/ali identifikacijske številke za DDV ne bi smela biti težavna. Ko se davčni zavezanci preselijo v drugo državo članico zaradi zaposlitve ali se odločijo, da bodo tam ustanovili podjetje, mora postopek posodabljanja registra davčnih zavezancev potekati nemoteno, tako da pomeni čim manjše upravno breme za davčne zavezance. Če morajo davčni zavezanci davčni upravi, ki ni njihova davčna uprava, dokazati svoj status davčnega rezidenta, tj. kje so registrirani kot davčni zavezanci, mora biti postopek preprost.

Komisija bo za poenostavitev davčne registracije za davčne zavezance sprejela naslednje ukrepe:

²⁹ COM (2020) 93 final in spremni dokument SWD (2020) 54 final.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_sl.

³¹ To poglavje se osredotoča na davčne zavezance in jih poskuša pojmovati kot stranke davčnih uprav. Izkušnje davčnih zavezancev so razdeljene na pet ključnih korakov sodelovanja med davčnimi zavezanci in davčnimi upravami: registracija, poročanje, preverjanje, plačilo in spori. Teh pet korakov je povzetih iz poročila OECD (2017), Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Koraki so prilagojeni izbrani usmeritvi, tako da na primer „pobiranje“ (z vidika davčne uprave) postane plačilo z vidika davčnega zavezanca. Bolj splošno o poteh stranke: Lemon, K. N., in Verhoef, P. C. (2016). Understanding customer experience throughout the customer journey. Journal of marketing, 80(6), 69–96.

³² Ali njenim ustreznikom. Spletna stran „TIN on Europa“ Evropske komisije omogoča pregled davčnih števil v EU: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html

V obdobju 2022–2023

1. Tudi po začetku izvajanja svežnja o DDV za e-trgovanje bodo morali davčni zavezanci, ki so registrirani v državi članici, v kateri imajo sedež, pridobiti dodatne registracije za namene DDV v državah članicah, v katerih nimajo sedeža, vendar v njih opravljajo nekatere obdavčljive transakcije. Komisija bo predlagala spremembo direktive o DDV³³ s ciljem prehoda na **enotno registracijo za DDV v EU**, s katero bi lahko zagotavljali storitve in/ali prodajali blago kjer koli v Uniji.
2. „Evropa, pripravljena na digitalno dobo“ je ena od šestih glavnih prednostnih nalog Komisije. Posodobitev javne uprave je eden od ciljev akcijskega načrta Komisije za e-upravo³⁴. Da bi prispevali k temu cilju, je pomembno zagotoviti **učinkovito uporabo podatkov o davčnih zavezancih** ob doslednem spoštovanju pravil EU o varstvu podatkov. Kot je razvidno iz nedavne ocene upravnega sodelovanja na področju neposredne obdavčitve, ki jo je izvedla Komisija, je še vedno mogoče povečati kakovost in uporabo davčnih podatkov³⁵. Komisija bo izvedla pilotni projekt, s katerim bo ocenila, katere digitalne rešitve je mogoče uporabiti in kako, da se zagotovi boljše izkoriščanje podatkov, ustvarijo nove digitalne storitve za davčne zavezance in bolje podpre delo davčnih uprav na ravni Unije. Komisija bo objavila delovni dokument služb Komisije, v katerem bo poročala o sklepih in priporočilih pilotnega projekta.

3.2 Poročanje

Davčni zavezanci davčne uprave redno obveščajo o svoji davčni obveznosti, s čimer izpolnjujejo več zahtev po informacijah. Da bi bilo poročanje davčnih zavezancev čim bolj učinkovito, morajo biti davčne napovedi preproste, zahtevani podatki morajo biti čim bolj omejeni, postopki in sistemi, v skladu s katerimi lahko davčni zavezanci predložijo davčne napovedi davčnim upravam, pa morajo biti enostavni. Napovedi bi morale biti vnaprej izpolnjene, kolikor je to mogoče. Načela e-uprave bi se morala uporabljati tudi za davčne informacije, zlasti v zvezi s poročanjem. V okviru celostnega pristopa bi morali davčni zavezanci informacije vnesti samo enkrat prek digitalnih, varnih in vključujočih e-storitev „vse na enem mestu“. Ponovna uporaba takšnih informacij, npr. s strani statističnih organov, bi morala spoštovati ustrezne ureditve zaupnosti.

Učinkovito poročanje temelji na prostovoljnem izpolnjevanju davčnih obveznosti s strani davčnih zavezancev. Davčne uprave se zanašajo na to, da jim bodo davčni zavezanci zagotovili pravilne informacije o svojih obdavčljivih dohodkih in obdavčljivih dogodkih. Ukrepi za spodbujanje in ohranjanje prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti ter povečanje zaupanja med davčnimi organi na eni strani in davčnimi zavezanci na drugi strani lahko povečajo učinkovitost poročanja.

Poročanje davčnih zavezancev se podpira in dopolnjuje s poročanjem tretjih strani, kot so delodajalci, finančne institucije in vse pogosteje druge davčne uprave.

Da bi poenostavila poročanje podjetij in zagotovila točnost sporočenih informacij, bo Komisija sprejela naslednje ukrepe:

³³ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1).

³⁴ Evropska komisija (2016). Akcijski načrt EU za e-upravo za obdobje 2016–2020. Pospešitev digitalne preobrazbe uprave (COM(2016) 179 final).

³⁵ Evropska komisija (2019). Delovni dokument služb Komisije Ocena Direktive Sveta 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (SWD(2019) 328 final).

V obdobju 2020–2021

3. Komisija bo z državami članicami pripravila pobudo za olajšanje in spodbujanje izpolnjevanja davčnih obveznosti za podjetja, tj. **okvir EU za sodelovanje pri izpolnjevanju obveznosti**, ki temelji na povečanem sodelovanju, zaupanju in preglednosti med davčnimi upravami. Pobuda bi morala zagotoviti jasen okvir za preventivni dialog med davčnimi upravami za skupno reševanje čezmejnih davčnih vprašanj na področju davka od dohodkov pravnih oseb. Zajemala bi tako MSP kot večja podjetja, vendar z različnim poudarkom, ki bi bil ustrezen za njihovo stvarnost. Program bi dopolnjeval obstoječe nacionalne in mednarodne programe o sodelovanju pri izpolnjevanju obveznosti. Komisija sodeluje s strokovnjaki iz držav članic v pripravljalni fazi za začetek nezakonodajnih pilotnih projektov, namenjenih MSP in večjim podjetjem, v letu 2021.

V obdobju 2022–2023

4. Države članice že uporabljajo nove tehnologije za hitrejšo in/ali boljše pridobivanje informacij o domačih transakcijah. Vendar se sprejeti ukrepi med državami članicami razlikujejo, kar znatno povečuje breme za podjetja, ki poslujejo čezmejno. Komisija bo predstavila zakonodajni predlog za **posodobitev obveznosti poročanja o DDV**. Zagotoviti bi moral hitrejšo, po možnosti sprotno in boljše izmenjavo informacij o transakcijah v zvezi z DDV znotraj EU ter hkrati racionalizirati mehanizme, ki se lahko uporabijo za domače transakcije. V tem okviru bo preučena **potreba po nadaljnji širitvi izdajanja e-računov**.
5. Komisija bo predlagala spremembo direktive o DDV, da bi se **dodatno razširilo področje uporabe sistema „vse na enem mestu“ za DDV**, ki se uporablja od leta 2015 za obračun in plačilo DDV za storitve TOE³⁶ in ki naj bi se leta 2021 s svežnjem o DDV za e-trgovanje razširil na prodajo na daljavo blaga in storitev, ki niso storitve TOE. Namen tega ukrepa je vključiti vse preostale transakcije med podjetji in potrošniki (B2C), ki še niso zajete. Davčni zavezanci bi nato morali imeti možnost poročanja o vseh transakcijah B2C v EU prek enotnega obračuna DDV, ki ga je treba predložiti v državi članici, v kateri imajo sedež. V tem okviru bo preučena tudi možnost obvezne uporabe uvoznega sistema „vse na enem mestu“ in praga, določenega za njegovo uporabo.

3.3 Plačilo

Ključni korak v davčnem postopku je plačilo davčnih obveznosti. Od davčnih zavezancev se pričakuje, da davke plačujejo pravočasno in v celoti. Večina davčnih zavezancev to počne in prostovoljno poravnava svoje davčne obveznosti. Da bi zagotovili, da plačila potekajo na najučinkovitejši način, bi morale davčne uprave razširiti nabor načinov elektronskega plačevanja, ki so na voljo davčnim zavezancem. V nekaterih državah članicah je na primer več davkov mogoče plačati tudi prek aplikacije za pametne telefone.

E-storitve in poenostavitve bi morale koristiti tudi podjetjem, ki so zavezanci za DDV, in delodajalcem ali drugim zastopnikom in posrednikom, ki plačujejo davke v imenu davčnih

³⁶ Telekomunikacijske storitve, storitve oddajanja in elektronske storitve.

zavezancev. Enostavnost plačila je zlasti pomembna za mala in srednje velika podjetja, ki se navadno soočajo z nesorazmernimi, tj. relativno gledano višjimi stroški izpolnjevanja obveznosti³⁷.

Da bi dosegli boljše izpolnjevanje obveznosti plačevanja davkov, bi morale davčne uprave uporabljati nove načine sodelovanja z davčnimi zavezanci, na primer z uporabo vedenjskega pristopa ali sodelovanja pri izpolnjevanju obveznosti.

Znesek davčne obveznosti bi moral biti pravilen od samega začetka, tako da davčnim zavezancem ne bi bilo treba zaprositi za vračilo in čakati nanj. Vračila trajajo in so izpostavljena goljufijam. V primeru, da se pričakujejo vračila, bi jih morale davčne uprave obravnavati v najkrajšem možnem času, da se preprečijo dolgotrajno čakanje davčnih zavezanec in težave z denarnim tokom.

Komisija bo za povečanje učinkovitosti postopkov plačila davkov v EU sprejela naslednje ukrepe:

V obdobju 2020–2021

6. Komisija bo predstavila **priporočila za izboljšanje pomoči pri izterjavi neplačanih davkov**. Ta priporočila bodo tudi namenila pozornost potrebi po spoštovanju pravic davčnih zavezancev. V poročilu Komisije o delovanju ureditve o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi³⁸ je bilo ugotovljeno, da bi morale države članice za zagotovitev učinkovitosti in uspešnosti vzajemne pomoči pri izterjavi okrepiti svoje notranje sisteme za izterjavo davkov in uporabiti zadostna sredstva za reševanje zahtevkov za pomoč pri izterjavi. Ugotovljeno je bilo tudi, da se še vedno lahko prouči izboljšanje različnih vidikov delovanja sistema pomoči pri izterjavi davkov (na podlagi Direktive 2010/24³⁹). Novo⁴⁰ poročilo Komisije bo določilo nadaljnje ukrepanje na podlagi navedenih sklepov.

V obdobju 2022–2023

7. Davčni zavezanci morajo jasno in vnaprej vedeti, kje naj bi plačali davek. Komisija bo predlagala zakonodajo, ki bo razjasnila, kje bodo davčni zavezanci, ki delujejo čezmejno v EU, obravnavani kot rezidenti za davčne namene. Danes države članice še vedno uporabljajo več različnih meril za določanje statusa davčnega rezidenta, kar povzroča tveganje dvojne obdavčitve (ali dvojne neobdavčitve). Namen te pobude bo zagotoviti **doslednejšo določitev davčnega rezidentstva** na enotnem trgu.
8. Izboljšanje obdavčitve podjetij je ena od prednostnih nalog Komisije. Kljub ukrepom, sprejetim v obdobju 2016–2019⁴¹, še vedno obstajajo davčne ovire za čezmejne naložbe⁴². Komisija bo predlagala zakonodajno pobudo za uvedbo skupnega standardiziranega vseevropskega sistema za oprostitev davčnega odtegljaja pri viru, ki ga bo spremljala izmenjava informacij in

³⁷ Evropska komisija (2018). Študija o stroških izpolnjevanja davčnih obveznosti za MSP, končno poročilo – študija (objavljena 12.12.2018).

³⁸ COM(2017) 778 final.

³⁹ Direktiva Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi (UL L 84, 31.3.2010, str. 1).

⁴⁰ Komisija mora vsakih pet let poročati Evropskemu parlamentu in Svetu (člen 27(3) Direktive 2010/24/EU).

⁴¹ Evropska komisija (2017). Kodeks ravnanja v zvezi z davčnim odtegljajem.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf.

⁴² Za novejša dokaza o obstoju težave glej poročilo svetovalne skupine ECB za tržne infrastrukture za vrednostne papirje in zavarovanje (2020), „10th T2S Harmonisation Progress Report – Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement“.

mehanizem sodelovanja med davčnimi upravami. Poleg tega bo Komisija ocenila potrebo po izmenjavi informacij in sodelovanju med davčnimi organi in nadzornimi organi na finančnih trgih⁴³. Obravnavane možnosti bodo vključevale zakonodajne in nezakonodajne ukrepe ter bodo upoštevale pobudo OECD za poenostavitev postopkov priznavanja davčnih ugodnosti po mednarodnih pogodbah in krepitev ravnanj, skladnih z zakonodajo (TRACE)⁴⁴. Njen cilj bo po eni strani občutno znižanje stroškov izpolnjevanja davčnih obveznosti za čezmejne vlagatelje, po drugi strani pa preprečevanje davčnih utaj⁴⁵.

3.4 Preverjanje, spremljanje in upravno sodelovanje

Pravična obdavčitev je temelj evropskega socialnega modela v korist podjetij in državljanov. Da bi to ohranili, se od davčnih zavezancev pričakuje pravočasno oddajanje davčnih napovedi in plačevanje davka. Večina tako tudi ravna in izhodišče za davčne uprave bi morala biti domneva o poštenosti in izpolnjevanju obveznosti. Vendar pa nekateri davčni zavezanci žal izigravajo pravila. Dolžnost davčnih uprav je preverjati davčne zadeve davčnih zavezancev in v nekaterih primerih izvajati davčni nadzor.

Preverjanja ohranjajo zaupanje v pravičnost davčnega sistema, zagotavljajo enake konkurenčne pogoje na področju obdavčitve in preprečujejo, da bi pošteni davčni zavezanci na koncu plačevali več, ker drugi davčni zavezanci ne izpolnjujejo svojih obveznosti in ne plačujejo deleža, ki jim pripada. Poleg tega lahko učinkovit davčni nadzor odvrča od prihodnjega neizpolnjevanja obveznosti.

Davčne uprave bi morale za učinkovito in uspešno izvedbo davčnega nadzora uporabljati tehnike obvladovanja tveganja, da bi davčni nadzor lažje usmerile na prave skupine davčnih zavezancev. Preverjanja bi morala temeljiti na številnih virih informacij, zlasti – v primeru davčnih zavezancev, ki delujejo čezmejno – informacij iz drugih držav članic in tretjih držav po zaslugi izmenjave informacij.

Za racionalizacijo postopka preverjanja in boljše usmerjanje nadzora bo Komisija sprejela vrsto ukrepov za nadaljnji razvoj mreže Eurofisc:

9. Eurofisc 2.0 – v obdobju 2022–2023

- ✓ Komisija bo po možnosti z zakonodajno pobudo predlagala spremembo Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010⁴⁶, da **se v Eurofiscu vzpostavi prava zmogljivost EU za boj proti goljufijam na področju DDV pri čezmejnih transakcijah**. Ta platforma strokovnjakov za boj proti goljufijam na področju DDV iz davčnih uprav je leta 2018⁴⁷ dobila nov pravni mandat za

⁴³ Mišljeni so organi EU in nacionalni organi, ki so odgovorni za nadzor finančnih trgov. Več informacij je na voljo na spletišču Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (ESMA) na naslovu: <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>

⁴⁵ Stroški za vlagatelje so bili ocenjeni na več kot 8 milijard EUR na leto: Evropska komisija (2017). Pospešitev unije kapitalskih trgov: odprava nacionalnih ovir za pretok kapitala (COM(2017) 147 final). Po drugi strani pa so bile davčne goljufije na področju davčnega odtegljaja na čezmejne dividende ocenjene na več kot 55 milijard EUR, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>.

⁴⁶ Uredba Sveta (EU) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (UL L 268, 12.10.2010, str. 1).

⁴⁷ Uredba Sveta (EU) 2018/1541 z dne 2. oktobra 2018 o spremembi uredb (EU) št. 904/2010 in (EU) 2017/2454 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost (UL L 259, 16.10.2018, str. 1).

skupno obdelavo podatkov na ravni EU. To je znotraj mreže Eurofisc omogočilo racionalizacijo postopka preverjanja, ki je bil prej razdrobljen po davčnih jurisdikcijah. Komisija bo sprejela ukrepe za zagotovitev, da bo mreža Eurofisc lahko postala zmogljiva mreža na ravni EU, ki bo imela na voljo več podatkov in orodij.

- ✓ Poleg učinkovitosti mreže Eurofisc bi bilo treba okrepiti tudi njene povezave z drugimi zadevnimi organi EU in organi držav članic. **Eurofisc bi moral postati središče EU za davčne informacije ne le za namene DDV, ki bi služilo tudi organom na finančnih trgih⁴⁸, carinskim organom**, uradu OLAF in Europolu, če naštejemo le nekaj primerov. Danes že obstajajo nekatere izmenjave, vendar jih je treba racionalizirati ter okrepiti, strukturirati in po možnosti dejavno podpirati na ravni Unije. Pri preoblikovanju se bo upoštevala tudi **razširitev področja uporabe mreže Eurofisc**. V tem okviru bi morala zmogljivost mreže Eurofisc koristiti **neposredni obdavčitvi**.
- ✓ **Davčne uprave bi imele koristi od skupne uporabe virov znotraj mreže Eurofisc na ravni EU, ki bi bila z avtomatiziranim delovanjem na voljo vsem državam članicam.** V okviru mreže Eurofisc na ravni EU bi lahko skupaj razvijali potrebno strokovno znanje in izkušnje za odzivanje na nove vzorce goljufij, ki izhajajo iz spreminjajočih se poslovnih modelov. Tako bi bila skupna naložba na ravni EU neposredno koristna za vse države članice, ne glede na njihove vire in zmogljivosti.

Poleg tega bo Komisija za izboljšanje zmogljivosti davčnih organov držav članic za izvrševanje veljavnih davčnih predpisov sprejela naslednje ukrepe:

V obdobju 2020–2021

10. Pojav alternativnih načinov plačila in naložb, kot so kriptosredstva in e-denar, bi lahko ogrozil doseženi napredek na področju davčne preglednosti v zadnjih letih in prinaša znatna tveganja za davčne utaje. Komisija bo leta 2021 posodobila **direktivo o upravnem sodelovanju**, da bi razširila njeno področje uporabe na razvijajoče se gospodarstvo in okrepila okvir upravnega sodelovanja.
11. Na pobudo Evropskega parlamenta je bila ustanovljena **davčna opazovalnica EU** kot pripravljalni ukrep, ki je nadaljevanje pilotnega projekta EU o pravični obdavčitvi⁴⁹. Pripravljalni ukrep, ki ga financira Evropski parlament, lahko traja največ tri zaporedna leta. Komisija je pred kratkim objavila razpis za zbiranje predlogov⁵⁰. Naloga davčne opazovalnice EU bo spremljanje in merjenje trendov glede stopnje in obsega davčnih zlorab, s čimer bo dodatno prispevala k oblikovanju politik na podlagi dokazov, ter spodbujanje evropske razprave o mednarodnih davčnih vprašanjih.

V obdobju 2022–2023

⁴⁸ Mišljeni so organi EU in nacionalni organi, ki so odgovorni za nadzor finančnih trgov. Več informacij je na voljo na spletišču Evropskega organa za vrednostne papirje in trge (ESMA) na naslovu: <https://www.esma.europa.eu/>

⁴⁹ Pilotni projekti in pripravljalni ukrepi uvajajo nove začasne pobude, ki bi se lahko spremenile v stalne programe financiranja EU.

⁵⁰ Za več informacij o razpisu za zbiranje predlogov: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en

12. **Preverjanje čezmejnih transakcij je treba okrepiti**, da se zaščiti DDV. Zgolj izmenjava informacij ali opozoril med državami članicami, kot bolj ali manj poteka danes, ne ustreza namenu glede na obseg transakcij, zlasti ob upoštevanju spremenjenih pravil o DDV za e-trgovanje, ki začnejo veljati leta 2021. Komisija bo preučila, kako preiti z ročne na avtomatizirano izmenjavo podatkov prek elektronskih sistemov, in sicer tako že zdaj poteka izmenjava carinskih podatkov o uvozu iz tretjih držav, in bo po potrebi pripravila predlog za spremembo Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010.
13. Poleg tega bi nove tehnologije, ki so na voljo državam članicam, **olajšale čezmejne transakcije za poštena podjetja, ki želijo upoštevati pravila o DDV**. Davčni organi bi se bolj osredotočili na nadzor nad davčnimi zavezanci, ki ne upoštevajo predpisov, z uporabo pristopa na podlagi tveganja, medtem ko bi pošteni davčni zavezanci lahko bolj nemoteno poslovali. Poleg tega bi sodobno davčno upravljanje z usklajevanjem preverjanj na ravni EU olajšalo življenje tudi poštenim podjetjem. Komisija bo proučila tudi možne načine za spodbujanje teh čezmejnih preiskav in po potrebi pripravila predlog za spremembo Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010.
14. **Tesnejši dialog z mednarodnimi partnerji:** Pogosto je za zagotovitev delovanja davčne politike EU potrebno učinkovito sodelovanje s tretjimi državami: v globalnem gospodarstvu morajo davčne uprave držav članic sodelovati ne le ena z drugo, temveč tudi s tretjimi državami. Natančneje, Komisija bo predlagala začetek pogajanj o sporazumih o upravnem sodelovanju na področju DDV z zadevnimi tretjimi državami (ki se bodo zgledovali po sporazumu med EU in Norveško), in sicer najprej z nekaterimi glavnimi trgovinskimi partnericami EU. Cilj je zagotoviti pravično in učinkovito davčno upravo.

3.5 Spori

Obdavčitev se zanaša na prostovoljno izpolnjevanje obveznosti in bi morala v največji možni meri temeljiti na sodelovalnem, pozitivnem in harmoničnem odnosu med davčnimi zavezanci in davčnimi upravami. Vendar pa resničnost ni vedno idealna in včasih pride do nestrinjanja med davčnimi zavezanci in davčnimi upravami.

Glavni cilj bi bil preprečiti možnost sporov in davčnim zavezancem zagotoviti pravno varnost.

Če pa vendarle pride do spora, bi morali davčni zavezanci še vedno imeti možnost, da popravijo ali pojasnijo morebitne nesporazume, da bi se izognili stopnjevanju spora.

Spori, zlasti sodni, so dragi in zamudni. V idealnem primeru bi se bilo treba takšnim sporom izogniti, če pa to ni mogoče, je s hitrim reševanjem sporov mogoče omejiti stroške za davčne zavezance in davčne uprave na najnižjo raven. V zvezi s tem so nekatere zainteresirane strani že izrazile željo po več posredovanju na ravni EU, in sicer glede preprečevanja in reševanja sporov⁵¹.

Za izogibanje sporom ali njihovo čim bolj učinkovito reševanje bo Komisija sprejela naslednje ukrepe:

⁵¹ Odgovori na javno posvetovanje o oceni direktive o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja, povzeti v Prilogi 2 k dokumentu Evropske komisije (2019), Delovni dokument služb Komisije Ocena Direktive Sveta 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (SWD(2019) 328 final).

V obdobju 2020–2021

15. **Spremljanje direktive o mehanizmi za reševanje sporov.** Nadaljnji ukrepi Komisije bodo obsegali izvajanje direktive o mehanizmi za reševanje sporov in spremljanje njene učinkovitosti pri sporih, ki izhajajo iz razlage ali uporabe sporazumov in konvencij, ki določajo odpravo dvojne obdavčitve, sklenjenih med državami članicami. Komisija bo v sodelovanju z državami članicami nadaljevala prizadevanja za uvedbo stalnega organa za reševanje sporov, t. i. stalnega odbora, za kar že obstaja pravna podlaga v Direktivi 2017/1852⁵². Stalni odbor naj bi prispeval k učinkovitosti reševanja sporov med državami članicami.

V obdobju 2022–2023

16. **Preprečevanje in reševanje sporov v zvezi z DDV.** Mehanizmi za preprečevanje in reševanje sporov v zvezi z izvajanjem direktive o DDV so potrebni v vseh fazah življenjskega cikla transakcij z DDV, da se zagotovi načelo pravne varnosti, nevtralnosti in pravičnosti v zvezi z DDV. Komisija bo proučila vse možnosti in po potrebi predložila zakonodajni predlog o mehanizmu za preprečevanje in reševanje sporov v zvezi z DDV.

3.6 Poenostavitev davčnih pravil EU za večjo konkurenčnost na enotnem trgu

Zgoraj predstavljeni ukrepi so osredotočeni na davčno upravo, vsakodnevno izvajanje davčnih predpisov. Vendar je samo z racionalizacijo davčne uprave mogoče doseči le omejene rezultate. Da bi koristili davčnim zavezancem, je pomembno poenostaviti pravila.

Ne glede na vse ukrepe za poenostavitev, ki jih lahko sprejmejo davčne uprave, je davčna politika pogosto še vedno zelo zapletena z vidika izvajanja in izpolnjevanja obveznosti. Večina davčnih zavezancev želi plačati delež, ki jim pripada. Obžalovanja vredno pa je, da jih lahko v nekaterih primerih zapletenost davčnih predpisov odvrča od tega.

Za poenostavitev obdavčitve ob hkratni podpori izpolnjevanju obveznosti je treba posodobiti in poenostaviti obstoječo zakonodajo na nekaterih področjih. Ključna korist bo ponovna vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev za podjetja EU in konkurente zunaj EU. Poleg tega je treba zagotoviti skladnost s ključnimi političnimi cilji, kot je evropski zeleni dogovor. Pomembno je tudi, da davčni zavezanci poznajo svoje pravice.

Komisija bo za brezskrbnejše življenje davčnih zavezancev, ki delujejo na enotnem trgu, sprejela naslednje ukrepe:

V obdobju 2020–2021

17. **Listina o pravicah davčnih zavezancev.** Komisija bo objavila sporočilo, v katerem bo ocenila obstoječe pravice davčnih zavezancev na podlagi prava EU, skupaj s priporočilom državam članicam za lažje uveljavljanje pravic davčnih zavezancev in poenostavitev davčnih obveznosti.

18. **Posodobitev pravil o DDV za finančne storitve.** Oprostitev finančnih storitev, določena v direktivi o DDV, izhaja iz leta 1977, ko je bila prvič uvedena zakonodaja o DDV. Komisija bo predstavila zakonodajni predlog za spremembo teh zastarelih določb. Posodobitev bo upoštevala

⁵² Direktiva Sveta (EU) 2017/1852 z dne 10. oktobra 2017 o mehanizmi za reševanje davčnih sporov v Evropski uniji (UL L 265, 14.10.2017, str. 1).

vzpon digitalnega gospodarstva (finančnih tehnologij) in povečanje zunanjega izvajanja vstopnih storitev finančnih in zavarovalniških izvajalcev ter način, kako je ta sektor strukturiran. Predlog bi moral zagotoviti enake konkurenčne pogoje v Uniji in upoštevati mednarodno konkurenčnost podjetij EU.

19. **Sprememba statusa odbora za DDV.** Odbor za DDV je trenutno svetovalni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic in Komisije brez pristojnosti v postopku sprejemanja izvedbenih ukrepov. Komisija bo predlagala spremembo direktive o DDV, da bi odbor za DDV postal „komitološki odbor“, ki bi s kvalificirano večino nadziral sprejemanje izvedbenih aktov Komisije. Podelitev nekaterih izvedbenih pooblastil Komisiji, pod pogojem nadzora navedenega odbora, bi morala povečati učinkovitost postopka odločanja na področju DDV. Prispevati bi morala k enotnejši uporabi zakonodaje EU o DDV v korist davčnih zavezancev, ki opravljajo gospodarsko dejavnost v več državah članicah. Na področju posredne obdavčitve se postopki komitologije že uporabljajo za upravno sodelovanje in trošarine. Določiti bi bilo treba natančen obseg teh izvedbenih pooblastil.
20. Komisija bo leta 2021 organizirala **konferenco o podatkovni analitiki in digitalnih rešitvah**. Ta dogodek bo „vrh davčnih velepodatkov“, na katerem bodo predstavljene najzanimivejše in najbolj inovativne zamisli davčnih strokovnjakov, podjetij, akademskih krogov, statistikov in nacionalnih organov o tem, kako uporabljati tehnologijo za pametnejšo obdavčitev in preprečevanje nepotrebnega bremena poročanja za podjetja. Ta dogodek bo vsem zainteresiranim stranem ponudil priložnost, da izrazijo svoje potrebe in pričakovanja glede uporabe podatkovne analitike in drugih digitalnih rešitev na področju obdavčitve. Omogočil bo tudi izmenjavo najboljših praks.
21. Komisija bo ustanovila **strokovno skupino za transferne cene**, da bi pripravila pragmatične, nezakonodajne rešitve za praktične težave, ki jih prinašajo za EU pomembne prakse določanja transfernih cen. Skupina bo strukturirana tako, da bo upoštevala prispevke držav članic in zainteresiranih strani iz podjetij in civilne družbe. Takšna strokovna skupina bo povečala davčno varnost in hkrati zmanjšala tveganje dvojne obdavčitve.

V obdobju 2022–2023

22. **Pregled posebne ureditve DDV za potovalne agencije.** Direktiva o DDV vključuje posebne ureditve za potovalne agencije in organizatorje potovanj, ki se v Uniji ne uporabljajo na enak način. Sedanja pravila do določene mere tudi povzročajo izkrivljanje konkurence med potovalnimi agencijami s sedežem v EU in tistimi s sedežem zunaj EU, ki organizirajo potovanja v EU. Digitalizacija težavo še poslabšuje. Komisija bo na podlagi rezultatov ocenjevanja, ki je v teku⁵³, predlagala spremembo direktive o DDV, da bi poenostavila posebno ureditev in zagotovila enake konkurenčne pogoje v EU, pri čemer bo upoštevala konkurenčnost potovalne industrije EU.
23. **Prilagoditev okvira DDV gospodarstvu platform.** Hiter razvoj gospodarstva platform sproža vprašanja v zvezi z obravnavo DDV pri transakcijah med uporabniki, ki jih omogočajo platforme (ali so osebe, ki ponujajo storitve ali blago na platformah, davčni zavezanci za DDV ali ne?), in storitvah, ki jih platforme ponujajo (kakšna je narava te storitve?). Komisija bo

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

predstavila zakonodajni predlog za spremembo direktive o DDV, ki bi morala zagotoviti jasnost in pravno varnost za udeležene akterje. Proučena bo tudi možna vloga platform za zagotovitev pobiranja davka.

24. **Okolju prijaznejšo obdavčitev sektorja prevoza potnikov.** Direktiva o DDV trenutno vsebuje več oprostitev, povezanih s sektorjem prevoza potnikov. Nekatere od teh oprostitev se nanašajo le na nekatere vrste prevoza potnikov. To na primer pomeni, da mednarodni letalski in pomorski prevoz potnikov de facto ni obdavčen z DDV. Komisija bo predstavila zakonodajni predlog za pregled teh oprostitev, da se zagotovi njihova skladnost s cilji evropskega zelenega dogovora. Pregled bi vključeval poenostavitev pravil o DDV glede kraja obdavčitve storitev prevoza potnikov.
25. **Sveženj o trošarinah pri e-trgovanju.** Sedanja pravila dejansko onemogočajo prodajo trošarinskega blaga na daljavo zaradi visokega regulativnega bremena in s tem povezanih stroškov za gospodarske subjekte. Komisija bo proučila načine za poenostavitev teh pravil, da bi čim bolj zmanjšala goljufije in izkrivljanje konkurence med gospodarskimi subjekti, ki poslujejo na spletu, in tistimi s fizičnimi trgovinami. Po potrebi bo sprejet zakonodajni predlog za spremembo Direktive Sveta o splošnem režimu za trošarine⁵⁴.

4. Zaključek

Komisija predlaga ta ambiciozni akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki bo podprl strategijo za okrevanje gospodarstva v času izzivov, kot jih še ni bilo. Komisija je aktivirala vse obstoječe vzvode politike in bo to počela tudi v prihodnje, da bi prispevala k hitremu okrevanju gospodarstva, pri tem pa oblikovala prehod EU na zeleno, digitalno in bolj pravično socialno tržno gospodarstvo. Davčna agenda EU je in bo v središču tega prehoda.

Komisija poziva Evropski parlament, Svet, pa tudi druge zainteresirane strani, kot so nevladne organizacije, sindikati in podjetja, naj dejavno sodelujejo na konstruktiven in vključujoč način, da bo ta akcijski načrt prinesel konkretne pobude v korist državljanov, podjetij in držav članic EU.

⁵⁴ Direktiva Sveta 2008/118/ES z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi Direktive 92/12/EGS (UL L 9, 14.1.2009, str. 12).