



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.10.2025
COM(2025) 641 final

2025/0323 (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 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, ki odstopajo od določb navedene direktive, za poenostavitev postopka obračunavanja DDV ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

Italija je z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 31. marca 2025, zaprosila za podaljšanje odstopanja od člena 26(1), točka (a), in člena 168 direktive o DDV, da bi pravico do odbitka vstopnega DDV na izdatke, povezane z motornimi cestnimi vozili, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, še naprej omejevala na 40 % in da se zasebna raba vozil, vključenih v sredstva podjetja davčnega zavezanca, še naprej ne bi obravnavala kot opravljanje storitev za plačilo, kadar za ta vozila velja zgoraj navedena omejitev pravice do odbitka. Skupaj z zahtevkom za podaljšanje je Italija predložila poročilo, ki vključuje pregled odstotka, predvidenega za omejitev pravice do odbitka.

V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisoma z dne 29. in 30. julija 2025 o zahtevku Italije obvestila druge države članice. Z dopisom z dne 31. julija 2025 je Komisija uradno obvestila Italijo, da ima vse informacije, potrebne za presojo zahtevka.

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 nakupih, opravljenih za namene obdavčenih transakcij. Člen 168a(1) direktive o DDV določa, da se DDV na izdatke, povezane z nepremičnino, ki je del poslovnih sredstev davčnega zavezanca in se uporablja za poslovne in neposlovne namene, odbije samo za delež uporabe nepremičnine za poslovne namene davčnega zavezanca. V skladu s členom 168a(2) direktive o DDV lahko države članice uporabljajo to pravilo tudi pri izdatkih, povezanih z drugim blagom, ki je po njihovi opredelitvi del poslovnih sredstev. Člen 26(1), točka (a), iste direktive zahteva, da se uporaba blaga, ki je del poslovnih sredstev podjetja, za zasebno rabo davčnega zavezanca ali za zasebno rabo njegovih zaposlenih ali splošneje za druge namene kot za namene njegove dejavnosti, šteje za opravljanje storitev za plačilo, če je bila za takšno blago dana pravica do celotnega ali delnega odbitka DDV. Ta sistem omogoča izterjavo prvotno odbitega DDV v zvezi z zasebno rabo.

Pri uporabi tega sistema se pojavijo težave v primeru motornih cestnih vozil, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, saj je težko določiti mejo med zasebno in poslovno rabo. Kadar se vodijo evidence, sta podjetje in uprava dodatno obremenjena z vodenjem in preverjanjem teh evidenc. To bi lahko privedlo tudi do zamudnih in dragih sporov. V praksi je včasih celo nemogoče preveriti dejansko uporabo vozil, kar lahko povzroči (poskusno) goljufijo na področju DDV (kot je nezanesljivo vodenje evidenc) in posledično zmanjšanje prihodkov iz DDV.

V gospodarski strukturi Italije prevladujejo mala podjetja z nizkim letnim prometom in majhnim številom zaposlenih ali brez njih (94,5 % italijanskih podjetij je mikropodjetij), večina službenih avtomobilov v obtoku pa je v lasti tovrstnih podjetij. Dejstvo, da se taka vozila uporabljajo pri opravljanju običajne poslovne dejavnosti, ne izključuje njihove zasebne

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

uporabe. V takem primeru, ko se ta vozila v določeni meri uporabljajo v zasebne namene, se DDV plača za zasebno rabo. Glede na okoliščine v Italiji, v katerih skoraj celotno gospodarsko strukturo sestavljajo mikropodjetja, bi bila delovna obremenitev za oceno in preverjanje, ali gre pri uporabi vozil za zasebne ali poslovne namene, nesorazmerno velika, vključno s tisto, ki izhaja iz potrebe po vzdrževanju podrobne dokumentacije.

Zaradi teh razlogov ima Italija 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. Za preprečitev dvojnega obdavčenja ima Italija za vozila, za katera velja ta 40-odstotna omejitev, dovoljenje, da uporabe vozil, vključenih v sredstva podjetja davčnega zavezanca, za zasebne namene ne obravnava kot opravljanje storitev za plačilo v skladu s členom 26(1), točka (a), Direktive 2006/112/ES. Posebni ukrepi zajemajo vsa motorna vozila (razen kmetijskih ali gozdarskih traktorjev), ki se običajno uporabljajo za prevoz oseb ali blaga po cesti in pri katerih je največja dovoljena masa 3 500 kilogramov, največje število sedežev poleg voznikovega pa osem. Omejitev pravice do odbitka se ne uporablja za izdatke v zvezi z vozili, ki spadajo v eno od naslednjih kategorij: vozilo je del zalog davčnega zavezanca pri izvajanju njegove dejavnosti; vozilo se uporablja kot taksi; vozilo uporablja avto-šola za učenje; vozilo se uporablja za najem ali zakup; vozilo uporabljajo prodajni zastopniki.

Dovoljenje za zgoraj navedene posebne ukrepe je Svet prvič odobril z Odločbo 2007/441/ES z dne 18. junija 2007², in sicer do 31. decembra 2010. Pozneje so bili posebni ukrepi na prošnjo Italije podaljšani še petkrat: 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 za obdobje od 1. januarja 2017 do 31. decembra 2019, z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2019/2138 z dne 5. decembra 2019 za obdobje od 1. januarja 2020 do 31. decembra 2022⁶ in nazadnje z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/2411 z dne 6. decembra 2022 za obdobje od 1. januarja 2023 do 31. decembra 2025⁷.

² 2007/441/ES: Odločba Sveta 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).

³ 2010/748/EU: Izvedbeni sklep Sveta z dne 29. novembra 2010 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 (UL L 318, 4.12.2010, str. 45).

⁴ 2013/679/EU: Izvedbeni sklep Sveta z dne 15. novembra 2013 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 (UL L 316, 27.11.2013, str. 37).

⁵ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/1982 z dne 8. novembra 2016 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 (UL L 305, 12.11.2016, str. 30).

⁶ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2019/2138 z dne 5. decembra 2019 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 (UL L 324, 13.12.2019, str. 7).

⁷ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/2411 z dne 6. decembra 2022 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 (UL L 317, 9.12.2022, str. 120).

Ta zahtevek Italije za podaljšanje posebnih ukrepov do 31. decembra 2028 temelji na istih razlogih, kot so bili predstavljeni v prejšnjih zahtevkih. Zahtevku je priloženo poročilo, ki vključuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka, kot določa člen 6 Odločbe Sveta 2007/441/ES. Italija meni, da pogoji za uporabo posebnih ukrepov še naprej veljajo ter da je omejitev odbitka vstopnega DDV na 40 %, ki se trenutno uporablja, še vedno primerna in da odraža trenutne gospodarske okoliščine v Italiji.

Glede na pozitiven učinek posebnih ukrepov na upravno breme davkoplačevalcev in davčnih organov se predlaga, da se dovoli podaljšanje sedanjih posebnih ukrepov. Dovoljenje bi moralo veljati nadaljnje omejeno obdobje, tj. do 31. decembra 2028, da se omogoči pregled nujnosti in učinkovitosti posebnih ukrepov ter tega, ali 40-odstotna omejitev še vedno pravilno odraža splošno razdelitev med poslovno in zasebno rabo. Vsakemu nadaljnjemu zahtevku za podaljšanje bi bilo treba priložiti poročilo, ki vsebuje pregled uporabljenega odstotka, oboje pa bi bilo treba Komisiji poslati do 31. marca 2028.

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

Podobna odstopanja v zvezi s pravico do odbitka, vendar na ravni 50 %, so bila odobrena drugim državam članicam (Estoniji⁸, Madžarski⁹, Hrvaški¹⁰, Poljski¹¹, Latviji¹² in Romuniji¹³).

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 z motornimi cestnimi vozili, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, „miruje“.

Dosedanje pobude za določitev pravil o kategorijah izdatkov, za katere se lahko omeji pravica do odbitka, niso bile uspešne¹⁴. Dokler se ta pravila ne uskladijo na ravni EU, se taki

⁸ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2025/539 z dne 18. marca 2025 o dovoljenju Estoniji, da uporabi posebni ukrep, ki odstopa od člena 26(1), točka (a), ter členov 168 in 168a Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 2025/539, 21.3.2025).

⁹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2024/3205 z dne 10. decembra 2024 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2018/1493 o dovoljenju Madžarski, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od točke (a) člena 26(1) ter členov 168 in 168a Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 2024/3205, 19.12.2024).

¹⁰ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2024/2884 z dne 5. novembra 2024 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2018/1994 o dovoljenju Hrvaški, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od točke (a) člena 26(1) ter členov 168 in 168a Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L, 2024/2884, 13.11.2024).

¹¹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/2385 z dne 6. decembra 2022 o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1), točka (a), in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 315, 7.12.2022, str. 87).

¹² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2024/3206 z dne 10. decembra 2024 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2015/2429 o dovoljenju Latviji, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od točke (a) člena 26(1) ter členov 168 in 168a Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L, 2024/3206, 19.12.2024).

¹³ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2024/1641 z dne 24. maja 2024 o dovoljenju Romuniji, da uporabi posebne ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1), točka (a), in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L, 2024/1641, 6.6.2024).

¹⁴ 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).

posebni ukrepi štejejo za primerne.

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

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**

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

Zaradi omejenega področja uporabe odstopanja so posebni ukrepi sorazmerni z želenim ciljem, tj. poenostavitvijo pobiranja davkov in preprečevanjem 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 dovoli odstopanje od skupnih določb o DDV. Izvedbeni sklep Sveta je najustreznejši instrument, saj se lahko naslovi na posamezno državo članico.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z deležniki**

Posvetovanje z deležniki ni bilo opravljeno. Ta predlog temelji na zahtevku 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. Predlagani posebni ukrepi imajo zato lahko pozitiven učinek tako za podjetja kot tudi za davčno upravo. Italija je posebne ukrepe opredelila kot najprimernejšo rešitev, ukrepi pa so primerljivi z drugimi prejšnjimi in sedanjimi odstopanji, ki so bila odobrena drugim državam članicam.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog ne bo imel negativnih učinkov na lastna sredstva Unije, pridobljena iz DDV.

5. DRUGI ELEMENTI

Predlog je časovno omejen in vsebuje samod derogacijsko klavzulo, določeno za 31. december 2028.

Če bi se Italija odločila za nadaljnje podaljšanje posebnih ukrepov po letu 2028, bi morala Komisiji najpozneje do 31. marca 2028 predložiti zahtevek za podaljšanje s priloženim poročilom, ki vključuje pregled odstotka 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 vrednost¹ in zlasti člena 395(1), prvi pododstavek, 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), točka (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 kot opravljanje storitev za plačilo, za kar je treba obračunati DDV.
- (2) Odločba Sveta 2007/441/ES² Italiji dovoljuje, da do 31. decembra 2025 omeji pravico do odbitka DDV na 40 % za nakup nekaterih motornih cestnih vozil, vključno s pogodbami o montaži in podobno, proizvodnjo, nabavo znotraj Skupnosti, uvozom, zakupom ali najemom, spremembo, popravilom ali vzdrževanjem ter s tem povezanimi izdatki, vključno z mazivi in gorivom, kadar se zadevno vozilo ne uporablja v celoti za poslovne namene. Za vozila, za katera velja ta 40-odstotna omejitev, Italija zasebne rabe teh vozil ne sme obravnavati kot opravljanje storitev za plačilo.
- (3) Italija je z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 31. marca 2025, zaprosila za dovoljenje za nadaljevanje uporabe posebnih ukrepov, odobrenih z Odločbo 2007/441/ES (v nadaljnjem besedilu: posebni ukrepi), in sicer za nadaljnje obdobje do 31. decembra 2028.
- (4) V skladu s členom 6 Odločbe 2007/441/ES je Italija skupaj z zahtevkom predložila poročilo, ki vključuje pregled odstotka omejitve pravice do odbitka DDV iz člena 1 navedenega odločbe. Na podlagi trenutno razpoložljivih informacij Italija trdi, da je omejitev na 40 % še vedno upravičena in primerna.

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2007/441/oj>).

- (5) V skladu s členom 395(2), drugi pododstavek, Direktive 2006/112/ES je Komisija z dopisoma z dne 29. in 30. julija 2025 zahtevek Italije posredovala drugim državam članicam. Komisija je z dopisom z dne 31. julija 2025 uradno obvestila Italijo, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahtevka.
- (6) Glede na pozitiven učinek posebnih ukrepov na upravno breme davkoplačevalcev in davčnih organov s poenostavitvijo pobiranja DDV in preprečevanjem davčnih utaj zaradi nepravilnega vodenja evidenc Komisija meni, da je primerno Italiji dovoliti, da posebne ukrepe uporablja še naprej.
- (7) Podaljšanje posebnih ukrepov bi bilo treba časovno omejiti, da se lahko ocenita njegova učinkovitost in ustreznost odstotka omejitve pravice do odbitka DDV. Zato bi bilo treba Italiji dovoliti, da še naprej uporablja posebne ukrepe do 31. decembra 2028.
- (8) Posebni ukrepi so sorazmerni z zastavljenima ciljema, in sicer poenostavitvijo postopka pobiranja DDV in preprečevanjem nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom, saj so časovno in po obsegu omejeni. Poleg tega posebni ukrepi ne povzročajo tveganja, da bi se goljufija prenesla na druge sektorje ali druge države članice.
- (9) Če bi Italija menila, da je potrebno nadaljnje podaljšanje posebnih ukrepov po letu 2028, bi morala Komisiji najpozneje do 31. marca 2028 predložiti poročilo, ki vključuje pregled uporabljenega odstotka, skupaj z zahtevkom za podaljšanje.
- (10) Uporaba posebnih ukrepov po 31. decembru 2025 bo imela zgolj zanemarljiv učinek na skupni znesek davčnih prihodkov, ki jih Italija zbere v fazi končne potrošnje, in ti ukrepi ne bodo negativno vplivali na lastne vire Unije iz pobiranja DDV.
- (11) 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

Zahtevek za podaljšanje dovoljenja iz tega sklepa se predloži Komisiji do 31. marca 2028. Takemu zahtevku se priloži poročilo, ki vključuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka DDV na podlagi tega sklepa.“;

(2) člen 7 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 7

Ta odločba preneha veljati 31. decembra 2028.“.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Italijansko republiko.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik/predsednica*