EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

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

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

V skladu s členom 395(1) Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost[1] (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 davka ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

V dopisu, ki ga je Komisija evidentirala 19. aprila 2022, je Italija zaprosila za podaljšanje odstopanja od člena 26(1), točka (a), in člena 168 direktive o DDV, ki ga trenutno uporablja. Komisija je 2. maja 2022 zaprosila za dodatne informacije, Italija pa je 1. junija 2022 predložila zahtevana pojasnila.

Italija prosi za dovoljenje, da še naprej uporablja odstopanje od člena 168 direktive o DDV, ki ji dovoljuje, da na 40 % omeji pravico do odbitka vstopnega DDV, ki se obračuna za izdatke, povezane z motornimi cestnimi vozili, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene. Poleg tega Italija prosi za dovoljenje, da še naprej uporablja odstopanje od člena 26(1), točka (a), navedene direktive z oprostitvijo plačila DDV za zasebno rabo vozil, vključenih v sredstva podjetja davčnega zavezanca, kadar za zadevna vozila velja omejitev pravice do odbitka.

V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 23. junija 2022 o prošnji Italije obvestila druge države članice. Z dopisom z dne 24. junija 2022 je Komisija uradno obvestila Italijo, da ima vse informacije, potrebne za presojo prošnje.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Pravico do odbitka je težje uveljavljati, kadar se lahko blago brez razlikovanja uporablja v zasebne ali poslovne namene. V teh primerih bi bila opredelitev razmerja med poslovno in neposlovno rabo lahko zapletena, izvajanje inšpekcijskih pregledov za potrditev takega razmerja pa lahko povzroči znatne težave in birokracijo za davčne organe in davčne zavezance. 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 Italiji prevladujejo mala podjetja (94,7 % 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 uporabe. V takem primeru, ko se ta vozila v določeni meri uporabljajo v zasebne namene, se DDV plača za zasebno rabo. Glede na italijanske razmere, 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

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

temi vozili in njihovo uporabo, vključno z mazivi in gorivom, pod pogojem da se vozilo ne uporablja izključno za poslovne namene. Posebni ukrepi zajemajo vsa motorna vozila, razen kmetijskih ali gozdarskih traktorjev, ki se običajno uporabljajo za prevoz oseb ali blaga po cesti ter imajo največjo skupno težo manj kot 3,5 tone in manj kot devet sedežev, vključno z vozniškim sedežem.

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

Dovoljenje za zgoraj navedene ukrepe odstopanja je Svet prvič odobril z Odločbo 2007/441/ES z dne 18. junija 2007[2] do 31. decembra 2010. Pozneje so bili ukrepi za odstopanje na prošnjo podaljšani Italije še štirikrat: Z Izvedbenim sklepom Sveta 2010/748/EU z dne 29. novembra 2010[3] so bili podaljšani za obdobje od 1. januarja 2011 do 31. decembra 2013; z Izvedbenim sklepom Sveta 2013/679/EU z dne 15. novembra 2013[4] za obdobje od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2016; z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2016/1982 z dne 8. novembra 2016[5] za obdobje od 1. januarja 2017 do 31. decembra 2019; z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2019/2138 z dne 5. decembra 2019 pa za obdobje od 1. januarja 2020 do 31. decembra 2022[6].

Ta prošnja Italije za podaljšanje posebnih ukrepov do 31. decembra 2025 temelji na istih razlogih, kot so bili predstavljeni v prejšnjih prošnjah. Zahteva in informacije, ki jih je Italija predložila 1. junija 2022, vključujejo razlago odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka.

Glede na pozitiven učinek posebnega ukrepa na upravno breme davkoplačevalcev in davčnih organov se predlaga, da se pod določenimi pogoji dovoli zahtevano podaljšanje. Vsaki nadaljnji zahtevi za podaljšanje bi bilo treba priložiti ustrezno utemeljeno in upravičeno poročilo o pregledu nujnosti in učinkovitosti posebnih ukrepov ter pregled odstotka, ki se uporablja za obdobje od 1. januarja 2023 do predložitve zahteve, Komisiji pa bi ga bilo treba poslati do 31. marca 2025.

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

Podobni posebni ukrepi, vendar na ravni 50 %, v zvezi s pravico do odbitka so bili odobreni drugim državam članicam[7].

---

2 UL L 165, 27.6.2007, str. 33.
3 UL L 318, 4.12.2010, str. 45.
4 UL L 316, 27.11.2013, str. 37.
5 UL L 305, 12.11.2016, str. 30.
6 UL L 324, 13.12.2019, str. 7.
7 Na primer: Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2021/1997 z dne 15. novembra 2021 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2018/1994 o dovoljenju Hrvaški, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 408, 17.11.2021, str. 1); Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2020/1262 z dne 4. septembra 2020 o spremembi Izvedbenega sklepa 2012/232/EU o odobritvi Romuniji, 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 296, 10.9.2020, str. 6); Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2018/1493 z dne 2. oktobra 2018 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 252, 8.10.2018, str. 44); Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2017/1854 z dne 10. oktobra 2017 o spremembi Izvedbenega sklepa 2014/797/EU o dovoljenju Republiki Estoniji, da uporabi ukrep, ki odstopa od točke (a) člena 26(1) ter

Člen 176 direktive o DDV določa, da Svet odloči, za katere izdatke pravica do odbitka DDV ni dana. 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“[8].

Dosedanje pobude za določitev pravil o kategorijah izdatkov, za katere se lahko omeji pravica do odbitka, niso bile uspešne[9]. Dokler se ta pravila ne uskladijo na ravni EU, se taki posebni ukrepi štejejo za primerne.

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

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Ta ukrep je skladen s sporočilom Komisije z dne 15. julija 2020 – Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev v podporo oživitvi gospodarstva[10], v katerem je poudarjeno, da je treba podpreti podjetja, ki se soočajo z večjo upravno zapletenostjo in kjer so stroški izpolnjevanja obveznosti sorazmerno veliko višji, zlasti mala in srednja podjetja. Skladen je tudi z delovnim programom Komisije za leto 2017[11], v katerem je poudarjena potreba po poenostavitvi DDV za manjša podjetja.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 395 direktive o DDV.

- **Subsidiarnost (za neizključne pristojnosti)**

Italija ne more odobriti podaljšanja posebnih ukrepov. Posredovanje Komisije je potrebno za predložitev predloga Svetu, ki lahko Italiji dovoli podaljšanje posebnih ukrepov.

- **Sorazmernost**

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

Zaradi omejenega področja uporabe odstopanja je posebni ukrep sorazmeren z želenim ciljem, tj. poenostavitvijo obračunavanja 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.

členov 168 in 168a Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 265, 14.10.2017, str. 17).

8 Glej seznam, ki ga je pripravila Madeleine Merkx (2018) *VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?*, World Journal of VAT/GST Law, 7:2, str. 53-75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

9 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).

10 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje (COM(2020) 312 final).

11 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Delovni program Komisije za leto 2017. (COM(2016) 710 final).

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument je izvedbeni sklep Sveta.

Uporaba sklepa Sveta ustreza zahtevi iz člena 395 direktive o DDV, v skladu s katerim lahko samo Svet na predlog Komisije soglasno odobri odstopanje od skupnih predpisov o DDV.

V zadevnem primeru je cilj obravnavati le Italijo. Uporaba sklepa je zato upravičena, saj je tak instrument lahko naslovljen na posamezno državo članico in je zavezujoč le za to državo članico.

Izbira izvedbenega akta je upravičena, saj aktivira možnost iz člena 395 direktive o DDV.

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

- **Posvetovanja z deležniki**

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

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Zunanje izvedensko mnenje ni bilo potrebno.

- **Ocena učinka**

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

- **Primernost in poenostavitev ureditve**

Posebni ukrepi prispevajo k poenostavitvi obveznosti glede skladnosti in zmanjšanju upravnega bremena za davčne zavezance, zlasti v sektorju MSP, in za davčno upravo. Znatno zmanjšujejo težave, povezane s preverjanjem pravilnosti odbitkov vstopnega DDV, kar pogosto privede do dragih in dolgotrajnih upravnih in sodnih sporov.

Predlog nima posledic za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo (IKT).

- **Temeljne pravice**

Predlog nima posledic za varstvo temeljnih pravic.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima negativnih posledic za proračun EU. Namen predloga je Italiji dovoliti, da v obdobju 2023–2025 še naprej omejuje pravico do odbitka za nekatera vozila in povezane odhodke.

5. DRUGI ELEMENTI

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

Predlog vključuje samoderogacijsko klavzulo, ki je določena na sreda, 31. december 2025.

Če bi se Italija odločila za nadaljnje podaljšanje ukrepov za odstopanje po letu 2025, bi morala Komisiji najpozneje do 31. marca 2025 predložiti prošnjo za podaljšanje s priloženim poročilom, ki vsebuje pregled odstotkovne omejitve.

2022/0321 (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

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[1] in zlasti člena 395(1) Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Člen 168 Direktive 2006/112/ES določa, da imajo davčni zavezanci pravico do odbitka davka na dodano vrednost (DDV), obračunanega pri dobavi blaga in storitev, ki jih uporabijo za namene svojih obdavčenih transakcij. Člen 26(1), 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 za opravljanje storitev za plačilo.

(2) Odločba Sveta 2007/441/ES[2] Italiji dovoljuje, da omeji pravico do odbitka DDV v skladu s členom 168 Direktive 2006/112/ES 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 zahteva, da davčni zavezanci uporabe vozil, vključenih v sredstva podjetja davčnega zavezanca, za zasebne namene ne obravnavajo kot opravljanje storitev za plačilo v skladu s členom 26(1), točka (a), Direktive 2006/112/ES.

(3) Odločba 2007/441/ES preneha veljati 31. decembra 2022.

(4) V dopisu, ki ga je Komisija evidentirala 19. aprila 2022, je Italija zaprosila za dovoljenje za nadaljevanje uporabe posebnih ukrepov, odobrenih z Odločbo 2007/441/ES (v nadaljnjem besedilu: posebni ukrepi), za nadaljnje obdobje do 31. decembra 2025.

(5) Komisija je z dopisom z dne 2. maja 2022 zahtevala dodatne informacije, Italija pa je zahtevane informacije predložila z dopisom z dne 1. junija 2022.

---

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

[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).

(6) Italija je v odgovor na zahtevo Komisije posredovala razlago odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka. Italija zatrjuje, da je stopnja v višini 40 % še vedno upravičena. Italija v svoji prošnji trdi tudi, da je opustitev zahteve po obračunavanju DDV za zasebno rabo motornega vozila, če je bilo vozilo predmet te omejitve, še vedno potrebno za preprečitev dvojnega obdavčevanja. Prav tako meni, da so ti posebni ukrepi utemeljeni s potrebo po poenostavitvi postopka obračunavanja DDV in preprečevanju davčnih utaj, ki izhajajo iz nepravilnega vodenja evidenc in lažnih davčnih napovedi.

(7) Komisija je z dopisom z dne 23. junija 2022 druge države članice uradno obvestila o zahtevi, ki jo je Italija vložila v skladu z drugim pododstavkom člena 395(2) Direktive 2006/112/ES. Komisija je z dopisom z dne 24. junija 2022 Italijo obvestila, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo prošnje.

(8) Uporaba posebnih ukrepov bo imela zgolj zanemarljiv učinek na skupni znesek davčnih prihodkov Italije, zbranih v fazi končne potrošnje, in ti ukrepi ne bodo negativno vplivali na lastne vire Unije iz pobiranja DDV.

(9) Zato je primerno podaljšati dovoljenje iz Odločbe Sveta 2007/441/ES. Podaljšanje dovoljenja bi moralo biti časovno omejeno, da se omogoči ocena njegove učinkovitosti in ustreznega odstotka omejitve pravice do odbitka DDV.

(10) Zato bi bilo treba Italiji dovoliti, da še naprej uporablja ukrepe za odstopanje do 31. decembra 2025.

(11) Italija bi lahko menila, da so posebni ukrepi potrebni po datumu prenehanja veljavnosti Odločbe Sveta 2007/441/ES. Da se zagotovi pravočasna preučitev vsake prošnje za podaljšanje dovoljenja iz navedene odločbe, je treba določiti zahteve za takšno prošnjo.

(12) Odločbo Sveta 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*

Italijanska republika lahko zahteva podaljšanje dovoljenja iz te odločbe do 31. marca 2025. Takšna prošnja se predloži Komisiji skupaj s poročilom, ki vsebuje pregled odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka DDV na podlagi te odločbe.“

2) člen 7 se nadomesti z naslednjim:

„*Člen 7*

Ta sklep preneha veljati 31. decembra 2025.“.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Italijansko republiko.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik