



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Trenutna pobuda je del svežnja za pravično obdavčitev za uvedbo enotnega območja davka na dodano vrednost (DDV) v EU, ki je bilo napovedano v pismu o nameri predsednika Junckerja, ki je spremljalo govor o stanju v Uniji 2017¹. Sveženj sestavljata dva predloga o spremembi direktive o DDV², pri čemer se eden nanaša na dokončni sistem DDV za čezmejno trgovino³, drugi pa bo sprejet skupaj s to pobudo v zvezi z malimi podjetji, in predlog uredbe Sveta o boju proti goljufijam na področju DDV⁴.

DDV je najstarejši obstoječi davek na potrošnjo v Evropi. Leta 1967 je bila sprejeta zaveza o vzpostavitvi dokončnega sistema DDV, ki bi deloval v Evropski skupnosti enako kot znotraj ene same države⁵, vendar razen uporabe splošne stopnje DDV niso bila dogovorjena posebna pravila o stopnjah DDV. Države članice so lahko uporabljale neomejeno število nižjih in višjih stopenj DDV, pri čemer niso bile določene omejitve glede najnižjih ali najvišjih stopenj⁶.

Zaradi odprave davčnih meja med državami članicami do konca leta 1992 je bilo treba ponovno proučiti način obdavčevanja blagovne menjave v Skupnosti. Cilj je bil, da bi se blago obdavčevalo v državi porekla, kar je v celoti odražalo idejo pravega notranjega trga. Ker politični in tehnični pogoji za tak sistem niso bili zreli, je bila sprejeta prehodna ureditev DDV⁷.

Prehodni sistem je zahteval pravila o stopnjah DDV, da bi se preprečilo izkrivljanje pri čezmejnem nakupovanju in trgovini po odpravi davčnih meja. Svet se je oktobra 1992 dogovoril o pravilih, ki so omejila pristojnosti držav članic za določanje stopenj DDV⁸. Države članice so morale uporabljati splošno stopnjo DDV v višini 15 % ali več ter so lahko uporabljale eno ali dve nižji stopnji, ki nista smeli biti nižji od 5 %, za nekatero določeno blago in storitve (Priloga III k direktivi o DDV). Države članice so lahko z odstopanjem še

¹ Stanje v Uniji 2017. Pismo o nameri predsedniku Antoniu Tajaniju in ministrskemu predsedniku Jüriju Ratasu z dne 13. septembra 2017, na voljo na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_sl.pdf. Glej tudi Prilogo I k Delovnemu programu Komisije za leto 2017, COM(2016) 710 final, Strasbourg z dne 25. oktobra 2016, str. 3, na voljo na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0710>.

² 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).

³ Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede harmonizacije in poenostavitve nekaterih pravil v okviru sistema davka na dodano vrednost ter uvedbe dokončnega sistema za obdavčevanje trgovine med državami članicami (COM(2017) 569 final).

⁴ Spremenjeni predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 904/2010 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost (COM(2017) 706 final).

⁵ Prva direktiva Sveta 67/227/EGS z dne 11. aprila 1967 o usklajevanju zakonodaje držav članic o prometnih davkih.

⁶ Druga direktiva Sveta 67/228/EGS z dne 11. aprila 1967 o harmonizaciji zakonodaje držav članic o prometnih davkih – struktura in postopek za enotni sistem davka na dodano vrednost.

⁷ Direktiva Sveta 91/680/EGS z dne 16. decembra 1991 o dopolnitvi skupnega sistema davka na dodano vrednost in o spremembi Direktive 77/388/EGS zaradi odprave davčnih meja (UL L 376, 31.12.1991, str. 1).

⁸ Direktiva Sveta 92/77/EGS z dne 19. oktobra 1992 o dopolnitvi skupnega sistema davka na dodano vrednost in o spremembi Direktive 77/388/EGS (približevanje stopenj DDV).

naprej uporabljale vse nižje stopnje, vključno z ničelnimi stopnjami, ter tudi nižjo stopnjo za vse blago ali storitve, ki niso vključeni na seznam, če so take stopnje že veljale 1. januarja 1991.

Cilj teh odstopanj je bil omogočiti, da se nacionalne zakonodaje na določenih področjih med prehodnim obdobjem postopno prilagodijo skupnim pravilom⁹, ker je postalo jasno, do so za popolno vzpostavitev dokončnega sistema DDV, ki temelji na obdavčitvi v državi porekla, potrebna harmonizirana pravila. Zato bi ta odstopanja morala prenehati veljati v trenutku, ko bi se prehodna ureditev za obdavčevanje trgovine med državami članicami nadomestila s takšnim dokončnim sistemom DDV.

Komisija je julija 2003 predlagala poenostavitev pravil o nižjih stopnjah DDV¹⁰, in sicer z odpravo vseh nižjih stopenj, ki se uporabljajo za blago in storitve zunaj področja uporabe Priloge III, vendar se Svet ni uspel dogovoriti o tej delni odpravi odstopanj¹¹ in vsa odstopanja so ostala v veljavi do danes.

Odprava ali prenehanje veljavnosti odstopanj sta bila upravičena, dokler je bilo predvideno, da bo dokončni sistem DDV temeljil na načelu obdavčitve v državi članici porekla, ki zahteva približevanje stopenj DDV.

Toda ker v zvezi s približevanjem stopenj ni bilo doseženega večjega napredka, se je Komisija leta 2012 v soglasju s Svetom in Evropskim parlamentom odločila, da bo opustila cilj dokončnega sistema DDV, ki temelji na načelu obdavčitve v državi porekla, in si namesto tega prizadevala za doseg dokončnega sistema DDV, ki bo temeljil na načelu namembnega kraja¹².

Od leta 2010 se je tudi kraj obdavčitve storitev postopoma spremenil in prešel na namembno državo. Odločitev je bila sprejeta leta 2008, ko je Svet sprejel predlog za preprečevanje izkrivljanj konkurence med državami članicami, ki uporabljajo različne stopnje DDV¹³. Zato se danes skoraj vse opravljanje storitev obdavčuje po načelu namembnega kraja. Obdavčitev po načelu namembnega kraja za storitve je bila dokončno uvedena v letu 2015. Od takrat je vse zagotavljanje telekomunikacijskih storitev, storitev oddajanja in elektronskih storitev podjetij potrošnikom obdavčljivo tam, kjer prebiva stranka, in ne več tam, kjer se nahaja dobavitelj.

Zaradi vseh teh razlogov je Komisija v svojem akcijskem načrtu za DDV iz leta 2016¹⁴ predlagala nadomestitev sedanje prehodne ureditve za obdavčevanje trgovine med državami članicami z dokončno ureditvijo na podlagi načela obdavčitve v namembni državi članici, da

⁹ Sodba z dne 12. junija 2008, C-462/05, Komisija proti Portugalski, EU:C:2008:337.

¹⁰ Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 77/388/EGS v zvezi z uporabo nižjih stopenj davka na dodano vrednost (COM(2003) 397 final).

¹¹ Direktiva 2006/18/ES z dne 14. februarja 2006 o spremembah Direktive 77/388/EGS v zvezi z uporabo nižjih stopenj davka na dodano vrednost (UL L 51, 22.2.2006, str. 12).

¹² Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o prihodnosti DDV: Za enostavnejši, zanesljivejši in učinkovitejši sistem DDV, prilagojen enotnemu trgu (COM(2011) 851 final), oddelek 4.1. Ugotovitve tega sporočila glede sistema obdavčitve po načelu namembnega kraja so bile podprte v sklepih Sveta z dne 15. maja 2012.

¹³ Direktiva Sveta 2008/8/ES z dne 12. februarja 2008 o spremembi Direktive 2006/112/ES glede kraja opravljanja storitev (UL L 44, 20.2.2008, str. 11).

¹⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o akcijskem načrtu za DDV – Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev (COM(2016) 148 final).

bi se ustvarilo trdno enotno evropsko območje DDV. Hkrati je Komisija napovedala, da bo obdavčitev po načelu namembnega kraja državam članicam omogočila večjo prožnost pri določanju stopenj DDV in da bi se morale ohraniti vse trenutno obstoječe nižje stopnje, vključno z odstopanji, ki se zakonito uporabljajo v državah članicah, poleg tega pa bodo lahko na voljo za vse države članice, s čimer bi se zagotovila enaka obravnava. Zakonodajni predlog v zvezi s stopnjami DDV je bil vključen v delovni program Komisije za leto 2017¹⁵.

Svet se je v sklepih¹⁶ seznanil z usmeritvijo ukrepov, ki jih je Komisija navedla v akcijskem načrtu za DDV v zvezi s sistemom stopenj DDV, in z njeno namero, da v letu 2017 predloži zakonodajni predlog, v katerem bo predlagala reformo, s katero bi se državam članicam omogočilo več svobode pri določanju stopenj. Svet je pozdravil namero Komisije, da predloži predlog, ki omogoča večjo prožnost, da bi lahko države članice uporabile nižje in ničelne stopnje, ki so obstajale v drugih državah članicah. Vendar je poudaril, da je še vedno potrebna zadostna raven usklajenosti v EU in da mora biti sprejeta rešitev skrbno uravnotežena, da se preprečijo izkrivljanje konkurence, povečanje stroškov poslovanja in negativni vpliv na delovanje enotnega trga.

Komisija je 4. oktobra 2017 sprejela prvi predlog o uvedbi dokončnega sistema za obdavčevanje trgovine med državami članicami¹⁷, v sporočilu o nadaljnjih ukrepih v zvezi z akcijskim načrtom za DDV¹⁸ pa je opisala naslednje korake in podkorake za uvedbo tega sistema. V svojem sporočilu je potrdila, da bo predlagala reformo stopenj DDV, ki bi bila skladna z dokončno ureditvijo na podlagi načela namembnega kraja, ki bo postopoma nadomestila sedanjo prehodno ureditev. Če se blago in storitve obdavčijo v namembni državi članici, dobavitelji nimajo nobene večje koristi od tega, da imajo svoj sedež v državi članici z nižjo stopnjo, zato različna višina stopenj DDV ne ovira več delovanja enotnega trga, pod pogojem, da se sprejmejo zaščitni ukrepi, da se preprečijo morebitna tveganja, kot so erozija prihodkov, izkrivljanje konkurence, zapletenost in pravna negotovost.

V skladu z akcijskim načrtom za DDV in ob upoštevanju mandata Sveta se predlagajo spremembe direktive o DDV. Te bi morale sovpadati z začetkom veljavnosti dokončnega sistema DDV, da se prepreči, da države članice zaradi prenehanja veljavnosti odstopanj ne bi mogle ohraniti približno 250 obstoječih nižjih stopenj in oprostitev s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi.

V dokončnem sistemu DDV bodo vse države članice omejevala enaka pravila in vse bodo imele enako mero svobode pri določanju stopenj DDV. Harmonizirana in manj omejevalna pravila bodo vsem državam članicam omogočala, da poleg dveh nižjih stopenj v višini najmanj pet odstotkov in oprostitve s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi, ki so dovoljene v tem trenutku, uporabijo še eno nižjo stopnjo med petimi in nič odstotki. Namesto podaljšanja že tako obsežnega seznama blaga in storitev, za katere se lahko

¹⁵ Delovni program Komisije za leto 2017 – Za Evropo, ki varuje, opolnomoča in ščiti (COM(2016) 710 final),

¹⁶ Glej <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>.

¹⁷ Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede harmonizacije in poenostavitve nekaterih pravil v okviru sistema davka na dodano vrednost ter uvedbe dokončnega sistema za obdavčevanje trgovine med državami članicami (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o nadaljnjih ukrepih v zvezi z akcijskim načrtom za DDV – Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitve (COM(2017) 566 final).

uporabljajo nižje stopnje, se bo Priloga III nadomestila z negativnim seznamom z blagom in storitvami, za katere se nižje stopnje ne morejo uporabljati.

Ker so ta nova pravila manj omejevalna, bodo omogočila širšo uporabo načela fiskalne nevtralnosti, nad katerim v današnjem prehodnem sistemu DDV prevladajo določbe Priloge III in začasna odstopanja, ki so po obsegu omejena. V skladu z novimi harmoniziranimi pravili bodo morale države članice zagotoviti tudi, da nižje stopnje koristijo končnemu potrošniku in da določitev teh stopenj usmerja cilj splošnega interesa. Poleg tega bodo morale države članice zagotoviti, da tehtana povprečna stopnja DDV, ki se uporablja za tiste transakcije, za katere DDV-ja ni mogoče odbiti, vedno presega 12 %.

Komisija se v skladu s členom 100 direktive o DDV zavezuje, da bo pred začetkom veljavnosti novih harmoniziranih pravil pregledala Prilogo III, da bi upoštevala posebne zahteve držav članic. Pregled bo potekal v okviru odbora za DDV, na njegovi podlagi pa bo pripravljen zakonodajni predlog Komisije za prilagoditev Priloge III.

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

Prilagajanje pravil o stopnjah na sistem, ki temelji na načelu namembnega kraja, je skladno s predlogom za dokončni sistem DDV za trgovino med državami članicami.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je skladen s cilji programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT).

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Direktiva spreminja direktivo o DDV na podlagi člena 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). V navedenem členu je določeno, da Svet po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno sprejme določbe za harmonizacijo pravil držav članic na področju posrednega obdavčenja.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

V skladu z načelom subsidiarnosti, kakor je določeno v členu 5(3) Pogodbe o Evropski uniji, se lahko ukrepi na ravni Unije sprejmejo le, če države članice zastavljenih ciljev ne morejo zadovoljivo doseči same, ampak jih je mogoče zaradi obsega ali učinkov predlaganega ukrepa lažje doseči na ravni EU.

Sedanja direktiva o DDV državam članicam preprečuje, da bi za dobave blaga in opravljanje storitev, ki niso vključeni v Prilogo III k direktivi o DDV, odobrile nižje stopnje DDV, celo v primerih, ko uporaba nižjih stopenj DDV ne more povzročiti izkrivljanja konkurence ali izkrivljati delovanja notranjega trga.

Poleg tega bodo v dokončnem režimu DDV prenehala veljati obstoječa odstopanja od splošnih pravil (možnost uporabe nižjih stopenj za dobavo blaga in opravljanje storitev, ki niso vključeni v Prilogo III, ali uporaba nižjih stopenj, nižjih od 5 %), kar bo države članice še dodatno omejilo.

Zakonodajna pobuda na ravni EU za spremembo direktive je nujna, da se prepreči prenehanje veljavnosti odstopanj in zagotovi enaka obravnava držav članic.

- **Sorazmernost**

Predlog o reformi stopenj DDV je skladen z načelom sorazmernosti, kar pomeni, da ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb. Določanje in omejevanje stopenj DDV bi moralo biti v pristojnosti držav članic, pod pogojem, da je zagotovljeno delovanje notranjega trga. Pobuda bi državam članicam omogočila, da jim ne bi bilo treba odpraviti stopenj DDV, ki jih trenutno začasno uporabljajo, ter da bi lahko v celoti izvajale pravila, ki spoštujejo načelo fiskalne nevtralnosti.

- **Izbira instrumenta**

Spremembo sedanje direktive o DDV je treba opraviti z direktivo.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAJINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadna ocena**

Zunanji svetovalec je leta 2011 opravil retrospektivno oceno elementov sistema DDV v EU¹⁹, katere ugotovitve so bile uporabljene kot izhodišče za preučitev obstoječega sistema DDV. Ocena je bila dopolnjena s študijo o gospodarskih učinkih obstoječe strukture stopenj DDV v letu 2013²⁰ in o reformi pravil o stopnjah DDV v EU v letu 2017²¹.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Od 21. decembra 2016 do 21. marca 2017 je potekalo 12-tedensko odprto javno posvetovanje, v okviru katerega je bilo predloženih 327 prispevkov²². 42 % vprašanih je podprlo odobritev odstopanj za vse države članice, 25 % pa jih je menilo, da bi jih bilo bolje odpraviti. Četrtnina vprašanih o tem vprašanju ni imela mnenja, 8 % vprašanih pa je menilo, da se odstopanja ne bi smela razširiti na vse države članice, ampak bi morala postati stalna za tiste države članice, ki jih trenutno uporabljajo.

Države članice so bile v posvetovanje vključene prek skupine za prihodnost DDV, tj. neformalne strokovne skupine Komisije, ki jo sestavljajo predstavniki nacionalnih davčnih uprav in ki za Komisijo pomeni forum za posvetovanje s strokovnjaki na področju DDV iz držav članic o predzakonodajnih pobudah.

- **Ocena učinka**

Oceno učinka za ta predlog je obravnaval Odbor za regulativni nadzor. Odbor je najprej izdal negativno mnenje, po ponovni predložitvi spremenjene ocene učinka pa pozitivno mnenje s pridržki²³. Končna ocena učinka upošteva vsa priporočila Odbora, podroben pregled tega, kako so bila priporočila upoštevana, pa je vključen v Prilogo 1 k delovnemu dokumentu služb Komisije za oceno učinka.

¹⁹ Končno poročilo, London 2011, na voljo na: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf.

²⁰ Končno poročilo, Dunaj 2013, na voljo na: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf.

²¹ Reforma pravil o stopnjah DDV v EU, končno poročilo (v pripravi).

²² Prispevki sodelujočih in celovito poročilo o rezultatih so na voljo na spletišču [CIRCABC](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/circabc_sec2017.pdf).

²³ SEC(2017).

Preučeni sta bili dve možnosti politike, ki obravnavata prenehanje veljavnosti odstopanj, da bi lahko dokončni sistem DDV začel veljati. Prva možnost bi obstoječa odstopanja odobrila za vse države članice z vključitvijo nacionalnih določb v direktivo o DDV; vendar bi bilo to zapleteno s tehnično-pravnega vidika in bi lahko v prihodnosti povzročilo navzkrižja z načelom fiskalne nevtralnosti. V okviru druge in prednostne možnosti bi se vprašanje odstopanj rešilo z odstranitvijo omejitev, ki so ustvarile potrebo po takšnih odstopanjih, in sicer seznama blaga in storitev, za katere se lahko uporabljajo nižje stopnje DDV (Priloga III), in minimalne vrednosti v višini 5 % za dodatne nižje stopnje. Ta možnost bi nadomestila sedanje načelo, po katerem se lahko nižje stopnje uvedejo le, če so izrecno dovoljene, z načelom, da je dovoljeno omejeno število nižjih stopenj za katere koli dobave blaga ali storitev, razen če so zadevno blago ali storitve izrecno izključeni.

Da bi se omejilo tveganje večje zapletenosti, bi bilo treba od držav članic zahtevati, da nižje stopnje čim bolj omejijo na dobave podjetij potrošnikom ter da sporočajo informacije o uporabi nižjih stopenj na podlagi statistične klasifikacije proizvodov po dejavnosti ali okrajšano CPA („classification of products by activity“), Komisija pa bi te informacije objavila prek obstoječe podatkovne zbirke Davki v Evropi (spletni portal TEDB).

Tveganja sodnih postopkov med državami članicami v primerjavi s sedanjim stanjem ni mogoče zmanjšati, saj morajo države članice pri uporabi nižjih stopenj ne glede na morebitne spremembe direktive o DDV še naprej spoštovati načelo fiskalne nevtralnosti in določbe PDEU, zlasti člen 107 (državna pomoč), člen 110 (protekcioniistično obdavčenje) in člen 113 (izkrivljanje konkurence).

4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE

Predlog nima nobenih negativnih posledic za proračun Unije. Lastna sredstva iz naslova DDV se izračunajo kot odstotek usklajene osnove, ki izhaja iz količnika prihodkov od DDV in tehtane povprečne stopnje DDV, kar odpravlja vse razlike v stopnjah DDV.

5. DRUGI ELEMENTI

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

Komisija bo do začetka veljavnosti dokončnega sistema DDV še naprej spremljala, da bodo države članice pri uporabi nižjih stopenj upoštevale minimalne stopnje, področje uporabe Priloge III in odstopanj, ki so jim bila odobrena.

Komisija bo po začetku veljavnosti dokončnega sistema DDV spremljala uporabo splošne stopnje za proizvode, vključene na negativni seznam, ter uporabo nižjih stopenj v korist končnega potrošnika in proračunskega zaščitnega ukrepa, pri čemer podatke za ta namen izračunajo države članice, preveri pa jih Komisija pri določanju lastnih sredstev iz naslova DDV.

Komisija bo vsakih pet let po začetku veljavnosti novih pravil pripravila ocenjevalno poročilo s pregledom negativnega seznama in proračunskega zaščitnega ukrepa in o tem poročala Svetu.

- **Obrazložitevni dokumenti (za direktive)**

Za predlog niso potrebni obrazložitevni dokumenti o prenosu.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Spremembe Direktive 2006/112/ES z učinkom od začetka veljavnosti dokončne ureditve za obdavčevanje trgovine med državami članicami

Prehodne določbe poglavja 4 naslova VIII, ki dovoljujejo začasna odstopanja od splošnih pravil in se uporabljajo do sprejetja dokončne ureditve, se razveljavijo.

Člen 98 državam članicam dovoljuje, da uporabijo največ dve nižji stopnji, pri čemer morajo upoštevati minimalno vrednost v višini 5 %. Da bi se vsaki državi članici omogočilo, da še naprej uporablja trenutno veljavne stopnje, obenem pa bi se zagotovila enaka obravnava, bodo lahko države članice prav tako uporabljale eno nižjo stopnjo, za katero se ne zahteva minimalna vrednost v višini 5 %, in oprostitev s pravico do odbitka vstopnega DDV.

Pri tem bodo morale države članice upoštevati dejstvo, da morajo navedene nižje stopnje in oprostitev koristiti končnemu potrošniku in biti v splošnem interesu. „Končni potrošnik“ je oseba, ki pridobi blago ali storitve za osebno uporabo, pri čemer ne gre za gospodarsko dejavnost, in mora zato plačati davek. To pomeni, da se takšne stopnje ne bi mogle uporabljati za blago in storitve, ki jih je mogoče uporabiti samo kot vmesni vložek. To ne izključuje uporabe za blago ali storitve, ki se uporabljajo kot vmesni vložek, če se takšno blago ali storitve običajno prodajajo končnim potrošnikom.

Člen 99a zagotavlja, da države članice pri določanju stopenj uporabljajo tehtano povprečje DDV, ki presega 12 %. Tehtana povprečna stopnja DDV v državi članici upošteva vse veljavne stopnje DDV, vsaka stopnja DDV pa se tehta z deležem vrednosti transakcij, za katere se stopnja uporablja, izraženo kot odstotek vseh obdavčljivih transakcij. Tehtana povprečna stopnja deluje kot zaščitni ukrep za prihodke, ker bi jo bilo treba izračunati le ob upoštevanju transakcij, za katere DDV ni mogoče odbiti. To vključuje predvsem dobave končnim potrošnikom, pa tudi dobave sektorjem gospodarstva, ki so oproščeni plačila davka, vključno z javnimi organi.

Člen 100 Komisijo obvezuje, da vsakih pet let Svetu predloži poročilo o pregledu področja uporabe negativnega seznama blaga in storitev, za katere je treba uporabljati splošno stopnjo. Pregled bi se moral začeti s posvetovanjem z odborom za DDV in vključevati pregled zaščitnega ukrepa za prihodke iz člena 99a.

Člen 105 Portugalski dovoljuje, da še naprej uporablja nižje regionalne stopnje v avtonomnih regijah Azori in Madeira, ker je bilo to odstopanje odobreno za stalno. Vendar bo morala Portugalska v dokončnem sistemu DDV zagotoviti, da se bo v teh regijah upoštevala minimalna 15-odstotna splošna stopnja.

Nova Priloga IIIa vsebuje negativni seznam in vključuje dobavo trošarinskega blaga ter dobavo blaga ali storitev, pri katerih bi lahko uporaba nižjih stopenj ali oprostitev s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi, povzročila izkrivljanje konkurence. Seznam je strukturiran v skladu s statistično klasifikacijo proizvodov po dejavnosti²⁴ in razširjen z dobavo določenega potrošniškega blaga, da se izravna povečanje prožnosti za države članice.

²⁴ Uredba Komisije (EU) št. 1209/2014 z dne 29. oktobra 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 451/2008 Evropskega parlamenta in Sveta o novi statistični klasifikaciji proizvodov po dejavnosti (CPA) in razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3696/93.

Členi 101, 102, 103 in 104a ter Priloga III se črtajo, ker bodo zaradi novih pravil njihove določbe zastarele.

Člen 94, člena 316(1)(c) in 378(2)(b) ter člen 387 se črtajo zaradi vključitve dobave, izvedene v okviru posebne ureditve za rabljeno blago, umetniške predmete in zbirke v Prilogo IIIa.

Predlog

DIREKTIVA SVETA**o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost**

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 113 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta¹,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora²,

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Cilj pravil o stopnjah davka na dodano vrednost (DDV), kakor so trenutno določena v Direktivi Sveta 2006/112/ES³, je ohranitev delovanja notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence. Ta pravila so bila oblikovana pred več kot dvema desetletjema na podlagi načela države izvora. Komisija je v svojem akcijskem načrtu za DDV⁴ in v sporočilu o nadaljnjih ukrepih v zvezi z njim⁵ napovedala, da namerava prilagoditi navedena pravila za dokončni sistem DDV za čezmejno trgovanje z blagom med podjetji med državami članicami, ki bo temeljilo na obdavčitvi v namembni državi članici.
- (2) V dokončnem sistemu, v okviru katerega se bo dobava blaga in storitev obdavčevala v namembni državi članici, dobavitelji dejansko nimajo nobene pomembne koristi od tega, da imajo sedež v državi članici z nižjo stopnjo DDV. Večja raznolikost stopenj DDV v takšnem sistemu ne bi niti ovirala delovanja enotnega trga niti povzročala izkrivljanja konkurence. V navedenih okoliščinah bi bilo primerno, da se državam članicam omogoči več prožnosti pri določanju stopenj.
- (3) Odprava omejitev vzporedno z začetkom veljavnosti dokončne ureditve za obdavčevanje trgovine med državami članicami bi morala državam članicam omogočiti, da še naprej uporabljajo nižje stopnje DDV, ki so trenutno odobrene kot odstopanja v skladu s poglavjem 4 naslova VIII Direktive 2006/112/ES in Prilogo X k

¹ UL C , , str. .

² UL C , , str. .

³ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o akcijskem načrtu za DDV – Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev (COM(2016) 148 final z dne 7. aprila 2016).

⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o nadaljnjih ukrepih v zvezi z akcijskim načrtom za DDV – Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev (COM(2017) 566 final z dne 4. oktobra 2017).

Direktivi 2006/112/ES in ki bi sicer prenehale veljati z začetkom veljavnosti navedene ureditve.

- (4) V dokončnem sistemu DDV bi morale biti vse države članice obravnavane enako in zato bi morale zanje veljati enake omejitve pri uporabi nižjih stopenj DDV, ki bi morale ostati izjema od splošne stopnje. Takšna enaka obravnava, ki ne bi omejevala trenutne prožnosti držav članic pri določanju stopenj DDV, se lahko doseže tako, da se vsem poleg uporabe največ dveh nižjih stopenj v višini najmanj 5 % omogoči še uporaba nižje stopnje, za katero se zahteva glede minimalne vrednosti ne uporablja, ter oprostitve s pravico do odbitka vstopnega DDV.
- (5) Do izkrivljanj konkurence bi lahko prišlo, kadar mehanizem, ki se uporablja za obdavčevanje, ne bi temeljil na načelu namembnega kraja. To zlasti velja za zagotavljanje potovanj, ki so dobavljena kot enotna storitev v okviru maržne ureditve za potovalne agencije, in blago, dobavljeno v okviru posebne ureditve za rabljeno blago, umetniške predmete, zbirke in starine, v nekaterih primerih pa lahko vključuje tudi blago ali storitve, kot so finančne storitve, ki so oproščene brez pravice do odbitka, vendar se zanje lahko odobri pravica do obdavčitve. Da bi se vsa takšna izkrivljanja ublažila, bi bilo treba pripraviti seznam dobav blaga in storitev, za katere se uporablja splošna stopnja DDV („negativni seznam“), na podlagi statistične klasifikacije proizvodov po dejavnosti. Seznam bi bilo treba pregledati vsakih pet let.
- (6) Da bi se izognili nepotrebni zapletenosti in posledičnemu povečanju stroškov poslovanja, zlasti za trgovino znotraj Skupnosti, blago in storitve, ki se lahko uporabljajo le kot vmesni vložki za gospodarsko dejavnost, v dokončnem sistemu DDV ne bi smeli biti upravičeni do nižjih stopenj. Takšne stopnje bi se morale uporabljati le v korist končnih potrošnikov, pri določanju takšnih stopenj pa bi bilo treba zagotoviti enako obravnavo podobnega blaga ali storitev, ki jih dobavljajo različni davčni zavezanci. Zato bi bilo treba pri njihovi uporabi dosledno upoštevati cilj splošnega interesa.
- (7) Da bi javne finance držav članic ostale zdrave in da bi se preprečila čezmerna makroekonomska neravnotežja, bi bilo treba zagotoviti ustrezno raven prihodkov. Glede na to, da je DDV pomemben vir prihodkov, je zato bistvenega pomena, da se kot zaščitni ukrep za nacionalne proračune določi minimalno vrednost za tehtano povprečno stopnjo, ki bi jo morale države članice vedno upoštevati.
- (8) Čeprav je v nekaterih oddaljenih območjih še vedno mogoče uporabljati druge stopnje, je treba zagotoviti, da se upošteva minimalna 15-odstotna splošna stopnja.
- (9) Cilj te direktive je zagotoviti, da bodo imele države članice enak dostop do uporabe nižjih stopenj. Ker tega cilja države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi obstoječih omejitev lažje doseže na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.
- (10) V skladu s Skupno politično izjavo z dne 28. septembra 2011 držav članic in Komisije o obrazložitvenih dokumentih⁶ so se države članice zavezale, da bodo v upravičenih primerih obvestilu o ukrepih za prenos priložile enega ali več dokumentov, ki bodo pojasnjevali razmerje med elementi direktive in ustreznimi deli nacionalnih

⁶ UL C 369, 17.12.2011, str. 14.

instrumentov o prenosu. Zakonodajalec meni, da je predložitev takšnih dokumentov v primeru te direktive upravičena.

- (11) Odstopanja v skladu s poglavjem 4 naslova VIII Direktive 2006/112/ES in Prilogo X k Direktivi 2006/112/ES bi morala prenehati veljati na datum začetka veljavnosti direktive v zvezi z uvedbo podrobnih tehničnih ukrepov za delovanje dokončnega sistema DDV, ki temelji na načelu obdavčitve v namembni državi članici. Ta direktiva in direktiva v zvezi z uvedbo podrobnih tehničnih ukrepov za delovanje dokončnega sistema DDV, ki temelji na načelu obdavčitve v namembni državi članici, bi zato morali biti preneseni do istega datuma, pa tudi nacionalni predpisi, ki so potrebni za usklajitev z navedenima direktivama, bi se morali uporabljati od istega datuma. Do navedenega datuma bi morale še naprej ostati veljavne obstoječe določbe o stopnjah, določene v Direktivi 2006/112 ES, vključno z njenimi prilogami.
- (12) Direktivo 2006/112/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –
- SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Direktiva 2006/112/ES se spremeni:

- (1) v členu 94 se črta odstavek 2;
- (2) člen 98 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 98

1. Države članice lahko uporabljajo največ dve nižji stopnji.

Nižje stopnje se določijo kot odstotek od davčne osnove, ki ni nižji od 5 %.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 lahko države članice poleg dveh nižjih stopenj uporabljajo nižjo stopnjo, ki je nižja od minimalne vrednosti v višini 5 %, in oprostitve s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi.

3. Nižje stopnje in oprostitve, ki se uporabljajo v skladu z odstavkoma 1 in 2, lahko koristijo le končnemu potrošniku, pri njihovi uporabi pa se dosledno upošteva cilj splošnega interesa.

Nižje stopnje in oprostitve iz odstavkov 1 in 2 se ne uporabljajo za blago ali storitve iz kategorij, določenih v Prilogi IIIa.“;

- (3) člen 99 se črta;
- (4) vstavi se naslednji člen 99a:

„Člen 99a

Države članice pri določanju stopenj iz členov 97 in 98 zagotovijo, da tehtana povprečna stopnja, izračunana v skladu s členom 4 Uredbe Sveta (EGS, Euratom) št. 1553/89 (*), zmeraj presega 12 %.

(*) Uredba Sveta (EGS, Euratom) št. 1553/89 z dne 29. maja 1989 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (UL L 155, 7.6.1989, str. 9).“;

- (5) člen 100 se nadomesti z naslednjim:

„Člen 100

Komisija do 31. decembra 2026 in nato vsakih pet let Svetu predloži poročilo o področju uporabe Priloge IIIa, ki mu po potrebi priloži morebitne predloge za spremembo navedene priloge.“;

- (6) členi 101, 102, 103 in 104a se črtajo;

- (7) člen 105 se spremeni:

- (a) odstavek 1 se črta;

- (b) odstavek 2 se nadomesti z naslednjim:

„2. Portugalska lahko za transakcije, ki se izvajajo v avtonomnih regijah Azori in Madeira, in za neposredni uvoz v te regije uporablja stopnje, ki so nižje od tistih, ki veljajo na celini. Vendar splošna stopnja ni nižja od 15 %.“;

- (8) v naslovu VIII se črta poglavje 4;

- (9) v členu 316(1) se črta točka (c);

- (10) v členu 378(2) se črta točka (b);

- (11) v členu 387 se črta točka (c);

- (12) Priloga III se črta;

- (13) vstavi se Priloga IIIa, kakor je določena v Prilogi k tej direktivi.

Člen 2

1. Države članice najpozneje do datuma, ki ustreza datumu prenosa direktive v zvezi z uvedbo podrobnih tehničnih ukrepov za delovanje dokončnega sistema DDV, ki temelji na načelu obdavčitve v namembni državi članici, sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Besedila navedenih predpisov nemudoma sporočijo Komisiji.

Navedene določbe uporabljajo od datuma, ki ustreza datumu začetka uporabe določb, potrebnih za uskladitev z direktivo v zvezi z uvedbo podrobnih tehničnih ukrepov za delovanje dokončnega sistema DDV, ki temelji na načelu obdavčitve v namembni državi članici.

Komisija v *Uradnem listu Evropske unije* objavi obvestilo, v katerem navede datume iz prvega in drugega pododstavka.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedilo temeljnih predpisov nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 3

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 4

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*