



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.12.2015
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

**o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost
v zvezi s trajanjem obveznosti spoštovanja najnižje splošne stopnje**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Člen 97 Direktive 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost¹ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) določa, da od 1. januarja 2011 do 31. decembra 2015 splošna stopnja ne sme biti nižja od 15 %.

Določba je temeljila na členu 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Pogodba ES). S 1. decembrom 2009 je člen 93 Pogodbe ES nadomestil člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Člen 113 PDEU določa, da Svet po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno sprejme določbe za uskladitev zakonodaje glede prometnih davkov v obsegu, v kakršnem je takšna uskladitev potrebna za vzpostavitev in delovanje notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence.

Zaradi vzpostavitve notranjega trga 1. januarja 1993 je Komisija predložila predloge za uvedbo dokončne ureditve za uskladitev davkov.

Ker predlogov Komisije ni bilo mogoče sprejeti pred 1. januarjem 1993, je Svet odločil, da bo sprejel prehodni sistem. Za stopnje DDV je sprejel Direktivo 92/77/EGS².

Z navedeno direktivo je bil uveden sistem najnižjih stopenj, ki določa, da od 1. januarja 1993 do 31. decembra 1996 splošna stopnja v nobeni državi članici ne sme biti nižja od 15 %. Ta določba je bila podaljšana petkrat in se uporablja do 31. decembra 2015.

Z nedavnimi spremembami direktive o DDV³ je bila uvedena obdavčitev v namembnem kraju, saj se tako zelo omejijo možnosti za izvajanje čezmejnih transakcij zaradi nižjih stopenj DDV, tj. ravnanja, ki lahko povzroči izkrivljanje konkurence. Vendar je običajna praksa na področju posrednih davkov, in sicer tako pri trošarinah kot DDV, da se določijo najnižje stopnje, predvsem zaradi tega, ker se pod določenim pragom pri čezmejnem nakupovanju in prodaji na daljavo DDV še vedno obračuna v kraju porekla, ne pa namembnem kraju. Zato je uporaba najnižje splošne stopnje v vseh državah članicah, kot je to praksa sedaj, koristen ukrep za zagotavljanje pravilnega delovanja notranjega trga.

Ker je trenutno splošna stopnja v vseh državah članicah višja od 15 %, sedanja ureditev z najnižjo splošno stopnjo v višini 15 % državam članicam tudi zagotavlja manevrski prostor, saj omogoča reforme DDV, katerih cilj je znižati splošno stopnjo z razširitvijo osnove za DDV in omejitev uporabe nižjih stopenj.

Komisija je 6. decembra 2011 sprejela sporočilo o prihodnosti DDV⁴, v katerem je bila predlagana opustitev načela porekla in opisanih več načinov za doseganje obdavčitve v namembnem kraju. V letu 2016 bo Komisija objavila akcijski načrt za dokončni sistem davka na dodano vrednost, ki je enostaven, učinkovit in varen pred goljufijami ter prilagojen enotnemu trgu. Akcijski načrt bo določil smernice za nadaljnje delo ob upoštevanju napredka, doseženega od objave sporočila iz leta 2011. Načrt bo zlasti vseboval predstavitev glavnih značilnosti dokončne ureditve DDV za trgovino znotraj EU, ki jih želi predlagati Komisija, in reforme, ki so predvidene za prilagoditev obstoječih pravil o stopnjah DDV dokončni

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

² UL L 316, 31.10.1992, str. 1.

³ 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).

⁴ COM(2011) 851.

ureditvi, za katero je značilna uporaba načela namembnega kraja. Ta pregled pravil o stopnjah DDV bo obravnaval dve ključni vprašanji, in sicer ali se lahko državam članicam dodeli večja avtonomija pri določanju stopenj („večja prožnost“) ter kako obravnavati začasna odstopanja, ki omogočajo oprostitve, ničelne stopnje in zelo nizke stopnje, ki bi jih bilo treba ob uvedbi dokončne ureditve DDV ponovno proučiti.

Glede na navedeno in ker odločitve o končni različici dokončne ureditve še niso bile sprejete, se zdi primerno ohraniti načelo najnižje splošne stopnje v višini 15 % in predlagati podaljšanje sedanje ureditve za [dve leti, tj. do 31. decembra 2017]. Ta časovni okvir zagotavlja potrebno pravno varnost za zainteresirane strani ter bi moral omogočiti celovitejšo razpravo o stopnjah DDV v povezavi s prihodnjim akcijskim načrtom o DDV.

- **Usklajenost z obstoječimi določbami na področju politike**

S podaljšanjem obstoječe določbe (člen 97 direktive o DDV) je predlog skladen z veljavno zakonodajo.

- **Usklajenost z drugimi politikami Unije**

Ni relevantno.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Direktiva spreminja direktivo o DDV. Pravna podlaga je člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Načelo subsidiarnosti se uporablja, če predlog ne spada v izključno pristojnost Evropske unije. Države članice ciljev predloga ne morejo zadovoljivo doseči iz naslednjih razlogov:

Evropska unija je že določila usklajene določbe o uporabi stopenj DDV v direktivi o DDV. Te določbe se lahko spremenijo ali podaljšajo samo z aktom Evropske unije, zakonodaje držav članic pa ne smejo odstopati od usklajenih pravil.

Zato se lahko samo z ukrepi Evropske unije dosežejo cilji predloga in zagotovi enaka obravnava državljanov Evropske unije. Predlog je zato skladen z načelom subsidiarnosti.

- **Sorazmernost**

Predlog je skladen z načelom sorazmernosti iz naslednjih razlogov:

Ta predlog ohranja sedanje stanje, ko države članice uporabljajo splošno stopnjo DDV v višini najmanj 15 %.

Ker se s predlogom samo podaljšuje obdobje uporabe veljavne določbe, je ukrep sorazmeren z zastavljenim ciljem. Predlog ne povzroča finančnih stroškov za Evropsko unijo, podjetjem ali potrošnikom pa ne nalaga novega finančnega bremena.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument je direktiva. Drugi instrumenti ne bi bili primerni, saj ta predlog spreminja določbe o stopnjah DDV, ki so že določene z direktivo.

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

- **Naknadne ocene in preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

Sedanja najnižja splošna stopnja DDV je bila petkrat podaljšana. S šestim podaljšanjem se ohranja sedanje zadovoljivo stanje in zagotavlja pravna varnost za zainteresirane strani, hkrati pa omogoča začetek veljavnosti dokončne ureditve DDV za trgovino znotraj EU na podlagi pregledanega sklopa pravil za splošne in nižje stopnje DDV.

- **Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi**

Glede na to, da predlog samo podaljšuje sedanje stanje za omejeno časovno obdobje, da Komisija ni prejela specifičnih pritožb ali zahtev glede pravil o uporabi splošne stopnje DDV in da je predvidena širša ocena sistema stopenj v povezavi z akcijskim načrtom o DDV, v tem trenutku posvetovanje z zainteresiranimi stranmi ni bilo potrebno.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Glede na to, da Komisija ni prejela specifičnih pritožb ali zahtev glede pravil o uporabi splošne stopnje DDV, zbiranje in uporaba strokovnih mnenj nista bila potrebna.

- **Ocena učinka**

Cilj zadevnega ukrepa je zgolj podaljšanje začasne določbe o trajanju uporabe sedanje najnižje splošne stopnje DDV. Tako podaljšanje samo ohranja sedanje stanje v zvezi s splošno stopnjo DDV.

V vsakem primeru se ne pričakuje, da bo imel predlagani ukrep kakršne koli ekonomske, socialne, regionalne ali okoljske učinke, saj v primerjavi s sedanjim stanjem niso potrebne nobene vsebinske spremembe.

- **Ustreznost in poenostavitev predpisov**

Predlog ni povezan s programom REFIT in ne pomeni regulativnega bremena.

- **Temeljne pravice**

Ni relevantno.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog ne vpliva na proračun Evropske unije.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Izvedbeni načrti in ureditve spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Glede na to, da bo Komisija v letu 2016 pregledala vsa pravila o stopnjah DDV, posebna ocena podaljšanja najnižje splošne stopnje ni potrebna.

- **Obrazložitveni dokumenti (za direktive)**

Trenutno vse države članice spoštujejo najnižjo stopnjo DDV v višini 15 %. Obrazložitveni dokumenti o prenosu niso potrebni.

- **Podrobna obrazložitev specifičnih določb predloga**

Člen 1

Člen 1 določa, da se uporaba sedanje najnižje splošne stopnje DDV v državah članicah, ki je določena v višini 15 %, podaljša za obdobje od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2017.

Člen 2

Člen 2 določa prenos direktive.

Člen 3

Člen 3 določa začetek veljavnosti direktive.

Predlog

DIREKTIVA SVETA

**o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost
v zvezi s trajanjem obveznosti spoštovanja najnižje splošne stopnje**

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

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

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta⁵,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora⁶,

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člen 97 Direktive Sveta 2006/112/ES⁷ določa, da od 1. januarja 2011 do 31. decembra 2015 splošna stopnja ne sme biti nižja od 15 %.
- (2) Splošna stopnja davka na dodano vrednost (DDV), ki trenutno velja v državah članicah, je skupaj z mehanizmom prehodnega sistema zagotovila sprejemljivo delovanje tega sistema. Nova pravila o kraju opravljanja storitev, ki podpirajo obdavčitev v kraju potrošnje, so nadalje omejila možnosti, da bi se s selitvami izkoriščale razlike v stopnjah DDV, in zmanjšala morebitno izkrivljanje konkurence.
- (3) Da vedno večje razlike med splošnimi stopnjami DDV, ki jih uporabljajo države članice, ne bi povzročile strukturnih neravnotežij v Uniji in izkrivljanja konkurence v nekaterih sektorjih dejavnosti, se na področju posrednih davkov običajno določijo najnižje stopnje. Pri DDV je to še vedno potrebno.
- (4) Ker končni dogovor o dokončni ureditvi DDV za trgovino znotraj Unije še ni sprejet, bi bila določitev ravni trajne splošne stopnje ali proučitev spremembe najnižje stopnje prezigodnja.
- (5) Zato je primerno ohraniti sedanjo najnižjo splošno stopnjo v višini 15 %, in sicer za dodatno obdobje, ki je dovolj dolgo, da se zagotovi pravna varnost in hkrati omogoči nadaljnji pregled.
- (6) Navedeno ne izključuje možnosti ponovnega pregleda zakonodaje o DDV pred 31. decembrom 2017, da bi se upošteval končni dogovor o dokončni ureditvi DDV za trgovino znotraj Unije.
- (7) Direktivo 2006/112/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

⁵ UL C , , str. .

⁶ UL C , , str. .

⁷ 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).

SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Člen 97 Direktive 2006/112/ES se nadomesti z naslednjim:

„Člen 97

Od 1. januarja 2016 do 31. decembra 2017 splošna stopnja ne sme biti nižja od 15 %.“

Člen 2

1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 1. januarja 2016. Besedila navedenih predpisov takoj sporočijo Komisiji.
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 sporočijo Komisiji besedila temeljnih predpisov nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 3

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

Člen 4

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*