



Bruselj, 7.4.2016
COM(2016) 148 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

o akcijskem načrtu za DDV

Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev

Kazalo

1	Uvod: razlogi za enotno območje DDV v EU.....	3
2	Nedavne in trenutne politične pobude.....	4
2.1	Odstranjevanje ovir na področju DDV za elektronsko poslovanje na enotnem trgu ..	5
2.2	Sveženj glede DDV za MSP.....	6
3	Nujni ukrepi za zmanjšanje vrzeli pri pobiranju DDV	6
3.1	Izboljšanje sodelovanja znotraj EU in s tretjimi državami.....	6
3.2	Doseganje večje učinkovitosti davčnih uprav	7
3.3	Izboljšanje prostovoljnega spoštovanja predpisov	8
3.4	Pobiranje davkov	8
3.5	Začasno odstopanje za države članice, namenjeno zmanjšanju nacionalnih in strukturnih goljufij.....	8
4	Srednjeročni ukrep za zmanjšanje vrzeli pri pobiranju DDV: vzpostavitev trdnega enotnega evropskega območja DDV	9
5	Posodobitev politike glede stopenj DDV	11
5.1	Možnost 1: razširitev in redni pregled seznama blaga in storitev, za katere se lahko uporabljajo nižje stopnje	12
5.2	Možnost 2: odprava seznama	13
6	Zaključek.....	13
7	Časovnica	14

1 UVOD: RAZLOGI ZA ENOTNO OBMOČJE DDV V EU

Ta akcijski načrt določa pristop k oblikovanju enotnega območja DDV¹ v EU. Tako območje DDV bi lahko podprlo bolj povezan in pravičnejši enotni trg ter prispevalo k spodbujanju novih delovnih mest, rasti, naložb in konkurenčnosti. To bi bilo območje DDV, ustrezno za 21. stoletje.

Skupni sistem DDV je ključni element evropskega enotnega trga. Z odpravo ovir, ki so izkrivljale konkurenco in preprečevale prosti pretok blaga, je olajšal trgovino na enotnem trgu. Ta sistem je pomemben in vedno večji vir prihodkov v EU ter je leta 2014 predstavljal prihodke v višini skoraj 1 bilijona EUR, kar ustreza 7 % BDP EU². Prav tako je DDV eden od virov lastnih sredstev EU, kot davek na široko potrošnjo pa je ena najbolj rasti prijaznih oblik obdavčitve.

Toda sistem DDV se ni dovolj hitro prilagajal izzivom današnjega svetovnega, digitalnega in mobilnega gospodarstva. Sedanji sistem DDV, ki je bil zasnovan kot prehodni sistem, je razdrobljen, zapleten za naraščajoče število podjetij, ki poslujejo čezmejno, in omogoča goljufije: domače in čezmejne transakcije se obravnavajo drugače, blago ali storitve pa je na enotnem trgu mogoče kupiti brez plačila DDV.

Zdaj nujno potrebuje reformo:

- postati mora enostavnejši za uporabo s strani podjetij. Stroški spoštovanja predpisov so bistveno višji pri trgovini v okviru enotnega trga kot notranji trgovini³, zapletenost pa ovira poslovanje, zlasti v primeru malih in srednjih podjetij (MSP)⁴;
- zaustaviti mora vse večje tveganje goljufij. „Vrzel pri pobiranju DDV“ med pričakovanimi in dejansko pobranimi prihodki po ocenah znaša 170 milijard EUR⁵, samo čezmejne goljufije pa vsako leto pomenijo izgubo prihodkov v višini 50 milijard EUR⁶;
- biti mora učinkovitejši, zlasti pri izkoriščanju možnosti, ki jih ponuja digitalna tehnologija, in zmanjševanju stroškov pobiranja prihodkov;
- Temeljiti mora na večjem zaupanju med podjetji in davčnimi upravami ter večjem medsebojnem zaupanju davčnih uprav v EU.

¹ Davek na dodano vrednost.

² 17,5 % nacionalnih davčnih prihodkov, vključno s prispevki za socialno varnost (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study (Uporaba načela namembne države za dobave blaga med podjetji znotraj EU – izvedljivost in ekonomska ocena)*, 2015.

⁴ Stroški spoštovanja predpisov so za podjetja ocenjeni med 2 % in 8 % pobiranja DDV (Inštitut za davčne študije, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system (Retrospektivna ocena elementov sistema DDV v EU)*, 2011).

⁵ Razlika med pričakovanimi prihodki iz DDV in DDV, ki ga nacionalni organi dejansko poberejo. Vrzel pri pobiranju DDV predstavlja oceno izgube prihodkov zaradi goljufij in utaj, izogibanja davkom, stečajev, finančne insolventnosti in napačnih izračunov (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States (Študija za količinsko opredelitev in analizo vrzeli pri pobiranju DDV v državah članicah EU)*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

DDV je skratka treba posodobiti in ustrezno prilagoditi. Uresničitev tega cilja ne bo lahka naloga. Izkazalo se je, da je sedanji sistem težko reformirati, pri čemer zahteva po soglasju vseh držav članic za vsako spremembo predstavlja resen izziv. Toda nadaljevanje dosedanje prakse je vedno manj sprejemljivo. Zgolj dodajanje novih obveznosti in kontrol za bolj proti goljufijam bo še povečalo stroške spoštovanja predpisov in pravno negotovost za vsa podjetja, tudi tista vredna zaupanja, ter dodatno oviralo delovanje enotnega trga. Prav tako ni verjetno, da bi bile učinkovite zgolj posamezne poenostavitve.

Zdaj je treba ukrepati. Čas je, da se za enotni trg vzpostavi resnično enotno območje DDV v EU.

Komisija namerava zdaj v ta namen predložiti zakonodajni predlog za vzpostavitev dokončnega sistema DDV⁷. Ta dokončni sistem bo osnovan na dogovoru zakonodajalcev EU, da bi moral sistem DDV temeljiti na načelu obdavčitve v namembni državi blaga. To pomeni, da se bodo davčna pravila, v skladu s katerimi dobavitelj blaga pobere DDV od svoje stranke, razširila na čezmejne transakcije. Že samo to bi moralo pomagati zmanjšati čezmejne goljufije na področju DDV za 40 milijard EUR na leto⁸.

Ker bosta priprava in sprejetje tako velike spremembe v načinu delovanja DDV zahtevala nekaj časa, bo Komisija vzporedno nadaljevala z več drugimi povezanimi pobudami, ki bodo prispevale k reševanju izzivov v okviru sistema DDV. Nekatere od teh pobud, ki so bile že napovedane, bodo dopolnili drugi ukrepi, kar bo omogočilo takojšen začetek boja proti goljufijam.

Sedanji sistem tudi ni najustreznejši, kar zadeva inovativne poslovne modele in tehnološki napredek v današnjem digitalnem okolju. Različne stopnje DDV za fizično in digitalno blago in storitve ne odražajo v celoti sedanjih razmer. Poleg tega se države članice čutijo neupravičeno omejene pri svoji politiki določanja stopenj DDV. Preusmerjanje k načelu namembne države v zadnjih nekaj letih zahteva širši razmislek o posledicah za sistem DDV in pravila EU, ki urejajo stopnje DDV.

Na splošno ta akcijski načrt določa posamezne korake, ki so potrebni za oblikovanje enotnega območja DDV v EU. V njem so opredeljeni takojšnji in nujni ukrepi za zmanjšanje vrzeli pri pobiranju DDV ter prilagoditev sistema DDV za digitalno gospodarstvo in potrebe MSP, poleg tega pa vsebuje tudi jasne dolgoročne smernice o dokončnem sistemu DDV in stopnjah DDV. Odločiti se je treba glede vseh omenjenih vprašanj. Predvsem pa je potrebno politično vodstvo, da se odpravijo globoko zakoreninjene ovire, ki so v preteklosti onemogočale napredek, in končno sprejmejo reforme, potrebne za boj proti goljufijam, odstranitev upravnih ovir in zmanjšanje regulativnih stroškov, ter s tem olajša poslovanje evropskim podjetjem.

2 NEDAVNE IN TRENUTNE POLITIČNE POBUDE

Komisija si neprekinjeno prizadeva za reformo sistema DDV. V zadnjem času je Komisija po obsežni in plodni javni razpravi, ki se je začela z *zeleno knjigo o prihodnosti DDV*

⁷ V okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015.

decembra 2010⁹, predstavila svoje sklepe v *sporočilu o prihodnosti DDV* iz decembra 2011¹⁰ in opredelila prednostne naloge za prihodnja leta.

Komisija je s tem po več letih neuspešnih poskusov opustila cilj, da se uvede dokončna ureditev DDV na osnovi načela obdavčitve vseh čezmejnih dobav blaga v državi članici njihovega izvora in pod enakimi pogoji, kot veljajo za notranjo trgovino, vključno s stopnjami DDV. Evropski parlament¹¹ in Svet¹² sta se strinjala, da bi moral dokončni sistem temeljiti na načelu obdavčitve v državi članici, v katero je blago namenjeno.

Pobude, ki so bile nato dosežene, vključujejo:

- mehanizem za hiter odziv za boj proti nepričakovanim in množičnim goljufijam na področju DDV¹³;
- uvedbo novih pravil o kraju opravljanja storitev – v skladu s splošnimi načeli – v namembnem kraju za telekomunikacijske storitve, storitve oddajanja in elektronske storitve, ki se zagotavljajo končnim potrošnikom, s sistemom enotne točke za poenostavitev spoštovanja davčnih predpisov¹⁴;
- nov, bolj pregleden sistem upravljanja za sistem DDV v EU, v katerega so bili tesneje vključeni vsi deležniki¹⁵.

Nato so se začele izvajati druge pobude, namenjene odpravi ovir na področju DDV za digitalni razvoj in razvoj MSP na enotnem trgu ter pregledu pravil o DDV v javnem sektorju¹⁶.

2.1 Odstranjevanje ovir na področju DDV za elektronsko poslovanje na enotnem trgu

Sedanji sistem DDV za čezmejno elektronsko poslovanje je zapleten in drag tako za države članice kot za podjetja. Povprečni letni stroški za dobavo blaga v drugo državo EU se ocenjujejo na 8 000 EUR¹⁷. Poleg tega so podjetja EU v slabšem konkurenčnem položaju, saj lahko dobavitelji iz tretjih držav potrošnikom v EU dobavljajo blago brez plačila DDV na podlagi izjeme za uvoz majhnih pošiljk (leta 2015 je bilo uvoženih skoraj 150 milijonov pošiljk, ki so bile oproščene plačila DDV¹⁸). Zaradi zapletenosti sistema države

⁹ COM(2010) 695 in delovni dokument služb Komisije SEC(2010) 1455 z dne 1. decembra 2010.

¹⁰ COM(2011) 851 z dne 6. decembra 2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//SL>.

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules.

¹⁵ Vzpostavljena sta bila skupina strokovnjakov za DDV in forum EU o DDV ter objavljene pojasnjevalne opombe in smernice odbora za DDV.

¹⁶ V skladu s posebnimi pravili iz 70. let prejšnjega stoletja so nekatere dejavnosti organov javnega sektorja ali za katere se šteje, da so v javnem interesu, oproščene plačila DDV. Sčasoma so te postajale vse bolj deregulirale ali odprte za zasebni sektor, kar povečuje zaskrbljenost glede možnega izkrivljajočega učinka teh pravil na konkurenco in glede njihove zapletenosti. Komisija je preučila možne rešitve.

¹⁷ Predhodne številke iz tekoče študije Komisije o ovirah na področju DDV za čezmejno elektronsko poslovanje.

¹⁸ Prav tam.

članice tudi težko zagotavljajo spoštovanje predpisov, pri čemer se izgube ocenjujejo na približno 3 milijarde EUR letno¹⁹.

Komisija bo v skladu z napovedjo iz maja 2015 v strategiji za enotni digitalni trg²⁰ do konca leta 2016 predložila zakonodajni predlog za posodobitev in poenostavitev sistema DDV za čezmejno elektronsko poslovanje, zlasti za MSP. Ta bo vključeval:

- razširitev mehanizma enotne točke na spletno prodajo fizičnega blaga končnim potrošnikom iz držav EU in tretjih držav;
- uvedbo skupnega ukrepa za poenostavitev na ravni EU (prag za DDV²¹), da bi pomagali malim zagonim podjetjem, ki uporabljajo elektronsko poslovanje;
- možnost preverjanja matične države, vključno z enotno revizijo čezmejnih poslov;
- odpravo oprostitev plačila DDV za uvoz majhnih pošilk dobaviteljev iz tretjih držav.

2.2 Sveženj glede DDV za MSP

Zaradi kompleksnosti in razdrobljenosti sistema DDV v EU so stroški spoštovanja predpisov v zvezi z DDV za MSP na splošno sorazmerno višji kot za velika podjetja²². Komisija zato poleg nove strategije za enotni trg²³ pripravlja celovit sveženj za poenostavitev za MSP, katerega namen bo ustvariti okolje, ki je ugodno za njihovo rast in naklonjeno čezmejni trgovini. Zlasti bo opravljen pregled posebne sheme za mala podjetja. Ta sveženj bo predložen leta 2017.

Komisija bo upoštevala tudi spoznanja, pridobljena na podlagi umika predloga o standardnem obračunu DDV²⁴, ki ostaja pomembno področje za poenostavitev, in nadaljevala s preučevanjem načinov za zmanjšanje stroškov spoštovanja predpisov za MSP v zvezi z navedenim.

3 NUJNI UKREPI ZA ZMANJŠANJE VRZELI PRI POBIRANJU DDV

Sedanje ravni vrzeli pri pobiranju DDV zahtevajo takojšnje ukrepanje na treh področjih: doseganje boljšega upravnega sodelovanja, izboljšanje prostovoljnega spoštovanja predpisov in skupno izboljšanje uspešnosti evropskih davčnih uprav. Poleg tega je zaradi velikega porasta elektronskega poslovanja potreben nov pristop k pobiranju davkov.

3.1 Izboljšanje sodelovanja znotraj EU in s tretjimi državami

Kot je ugotovilo Evropsko računsko sodišče²⁵, orodja za upravno sodelovanje med davčnimi upravami niso dovolj izkoriščena. Poleg tega izvajanje mreže Eurofisc²⁶ ni bilo zadosti

¹⁹ Prav tam.

²⁰ COM(2015) 192 z dne 6. maja 2015.

²¹ Pod katerim se za čezmejne dobave ne zahteva registracija v drugih državah članicah ali pri enotni točki.

²² Inštitut za davčne študije (glej zgoraj).

²³ COM(2015) 550 z dne 28. oktobra 2015.

²⁴ COM(2013) 721 z dne 23. oktobra 2013.

²⁵ Posebno poročilo št. 24/2015 – Boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti: potrebnih je več ukrepov, z dne 3. marca 2016.

ambiciozno. Zato je potreben prehod s sedanjih modelov sodelovanja, ki temeljijo na izmenjavi informacij med državami članicami, na nove modele souporabe informacij in njihove skupne analize ter usklajenega ukrepanja. Državam članicam bi morala biti na voljo zmogljivost za obvladovanje tveganja na ravni EU, kar bi jim omogočilo hitrejšo in učinkovitejšo prepoznavanje in onemogočanje goljufivih mrež.

To vključuje iskanje načinov za krepitev vloge in vpliva mreže Eurofisc, da bi dosegli kvalitativni preskok v smeri vzpostavitve bolj napredne strukture. S podporo Komisije bi morali imeti pristojni uradniki, ki delajo v okviru mreže Eurofisc, neposreden dostop do relevantnih informacij v različnih državah članicah, kar bi jim omogočalo izmenjavo, souporabo in analizo ključnih informacij ter izvedbo skupnih revizij. Zakonodajni predlog, namenjen uresničitvi teh izboljšav, bo predložen leta 2017.

Poleg tega je treba okrepiti vzajemno pomoč pri izterjavi davčnih dolgov.

Boj proti mrežam organiziranega kriminala in goljufijam v zvezi z DDV pri uvozu zahteva tudi odpravo ovir za učinkovito sodelovanje med davčnimi upravami in carinami ter z organi kazenskega pregona in finančnimi institucijami na nacionalni ravni in na ravni EU. V zvezi s tem bi lahko imelo pomembno vlogo sprejetje predlogov Komisije o zaščiti finančnih interesov EU²⁷, s čimer se zajamejo goljufije na področju DDV na ravni EU, in predlog o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva²⁸.

Boljše sodelovanje z mednarodnimi organizacijami in tretjimi državami v zvezi z DDV bi moralo omogočiti razširitev sistema EU za upravno sodelovanje na tretje države, zlasti za zagotovitev učinkovitega obdavčevanja elektronskega poslovanja.

3.2 Doseganje večje učinkovitosti davčnih uprav

Za izvrševanje davčne zakonodaje so odgovorne davčne uprave držav članic. Pobiranje DDV in boj proti goljufijam v globalnem gospodarskem okolju zahtevata, da so davčne uprave ustrezno prilagojene za medsebojno pomoč. Mnoga priporočila v okviru evropskega semestra vključujejo poziv državam članicam, naj izboljšajo spoštovanje davčnih predpisov in povečajo zmogljivost davčnih uprav. Zato bi bilo treba storiti več za izmenjavo in izvajanje dobrih praks na tem področju.

Posodobitev pobiranja DDV bi prav tako lahko prinesla pomembne koristi. Z e-upravo in digitalnimi davčnimi računi bi se poenostavili postopki za davčne organe in zmanjšalo breme za podjetja, tako znotraj držav članic kot čezmejno. Poleg tega bi navedeno lahko pripomoglo k izgradnji zaupanja in boju proti goljufijam.

Čas je za oblikovanje skupnega programa za davčne uprave, da se s sodelovanjem vzpostavi zaupanje in okrepi zmogljivost davčnih uprav za boj proti goljufijam in prilagoditev gospodarskemu razvoju. Komisija bo:

²⁶ Eurofisc je mreža nacionalnih javnih uslužbencev, vzpostavljena za hitro izmenjavo ciljno usmerjenih informacij v zvezi z goljufijami na področju DDV.

²⁷ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, COM(2012) 363 z dne 11. julija 2012.

²⁸ Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva, COM(2013) 534 z dne 17. julija 2013.

- zagotovila strateško razpravo med voditelji 28 davčnih uprav in s carinskimi uradi za pripravo takšnega programa;
- spodbujala dogovore o minimalnih standardih kakovosti glede glavnih nalog davčnih uprav in ocenjevanja;
- zagotovila platforme za izmenjavo znanja in izkušenj ter tehnično pomoč za podporo reformam²⁹.

3.3 Izboljšanje prostovoljnega spoštovanja predpisov

Pomembno je tudi izboljšati prostovoljno spoštovanje predpisov ter sodelovanje med podjetji in davčnimi organi. Komisija bo olajšala ta proces z izvajanjem ali sponzoriranjem konkretnih projektov, kot so učinkoviti mehanizmi preprečevanja in reševanja sporov v okviru foruma EU o DDV, ter spodbujala sporazume med davčnimi upravami in gospodarskimi sektorji.

3.4 Pobiranje davkov

Elektronsko poslovanje, ekonomija delitve in druge nove oblike poslovanja pomenijo za pobiranje davkov tako izziv kot priložnost, in sicer tako na nacionalni ravni kot čezmejno. Države članice morajo sodelovati med sabo in s Komisijo, da se opredelijo in izmenjajo dobre prakse pri reševanju teh izzivov. Novi pristopi za pobiranje davkov bi lahko med drugim vključevali nova orodja za poročanje, nova revizijska orodja in opredelitev novih vlog za nekatere tržne posrednike.

3.5 Začasno odstopanje za države članice, namenjeno zmanjšanju nacionalnih in strukturnih goljufij

Goljufije na področju DDV niso enako razširjene v vseh državah EU, pri čemer vrzel pri pobiranju DDV dejansko znaša od manj kot 5 % do več kot 40 %. Nekatere bolj prizadete države članice so zaprosile za dovoljenje, da uvedejo začasen splošen sistem obrnjene davčne obveznosti, ki bi odstopal od splošnih načel direktive o DDV³⁰. Cilj teh zahtev je odpraviti endemične goljufije na področju DDV ob upoštevanju posebnosti zadevnih držav članic.

Komisija ugotavlja, da je treba najti praktične in kratkoročne rešitve za bolj proti goljufijam na področju DDV. Čeprav te zahteve presegajo možnosti v skladu z veljavno direktivo o DDV³¹ in torej zahtevajo zakonodajne spremembe, jih Komisija obravnava zelo resno in bo temeljito ocenila njihove politične, pravne in gospodarske posledice ter nato predstavila svoje ugotovitve. Takšna odstopanja ne bi smela nesorazmerno ovirati pravilnega delovanja enotnega trga in bi zahtevala soglasno odločitev Sveta. Navedena ocena bo vključevala podrobno analizo, da se zagotovi temeljito in natančno poznavanje razmer ter možnih posledic začasnih odstopanj. Ključen dejavnik, ki se bo pri tem upošteval, je morebitni vpliv na podjetja in davčne uprave, zlasti v smislu stroškov prilagajanja, pa tudi preusmerjanja goljufij v sosednje države in na maloprodajno raven.

²⁹ V ta namen bi bilo mogoče uporabiti podporno službo Komisije za strukturne reforme.

³⁰ Direktiva 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost.

³¹ Člen 395 direktive o DDV.

V vsakem primeru verodostojni upravni ukrepi obstajajo in so se izkazali za učinkovite pri preprečevanju goljufij v številnih državah članicah. Komisija je zato tudi pripravljena pomagati zadevnim državam članicam, da izboljšajo pobiranje davkov in inšpekcijske zmogljivosti. Celovite programe reform, ki so osnovani na temeljiti analizi vrzeli pri pobiranju DDV in shem goljufij v teh državah članicah ter upoštevajo dobre prakse, bi bilo mogoče hitro izvesti. To bi lahko vključevalo finančno podporo Komisije in strokovno znanje nacionalnih davčnih uprav, ki na tem področju dosegajo dobre rezultate. Poleg navedenega bi lahko mreža Eurofisc pomagala pri izvedbi analize tveganja, na voljo pa bi bila tudi možnost skupnih revizij, v katerih bi lahko na prostovoljni osnovi sodelovale nacionalne davčne uprave.

Ocena teh odstopanj bo opravljena brez poseganja v predloge za uvedbo dokončnega sistema DDV, ki jih bo predložila Komisija. Komisija bo pripravila poročilo o trenutnem stanju v zvezi z navedenim do junija letos.

4 SREDNJEROČNI UKREP ZA ZMANJŠANJE VRZELI PRI POBIRANJU DDV: VZPOSTAVITEV TRDNEGA ENOTNEGA EVROPSKEGA OBMOČJA DDV

V skladu s sedanjim sistemom, ki je bil vzpostavljen leta 1993 in naj bi bil prehodni, se vsaka čezmejna transakcija razdeli na čezmejno dobavo, oproščeno davka, in obdavčljiv čezmejni nakup. Deluje torej kot carinski sistem, vendar pa nima vzpostavljenih enakovrednih kontrol in je zato vzrok za čezmejne goljufije.

Do takšnih goljufij pride, ko se dobavitelj pretvarja, da je blago prepeljal v drugo državo članico, vendar se to blago dejansko porabi v domači državi, ne da bi se zanj plačal DDV, ali zlasti kadar stranka v čezmejni transakciji kupi blago ali storitev brez plačila DDV in nato zaračuna DDV, ne da bi ga posredovala davčnim organom, medtem ko lahko njen kupec uveljavlja odbitek DDV³².

Skrajni čas je, da se sprejme enoten pristop za boj proti takim goljufijam, ki je v celoti skladen z zahtevami enotnega trga. Čeprav so navedeni ambiciozni upravni ukrepi za zmanjšanje vrzeli pri pobiranju DDV koristni, pa vseeno ne bi zadostovali za odpravo čezmejnih goljufij.

Trdno enotno evropsko območje DDV bi zagotovilo, da se čezmejne transakcije obravnavajo na enak način kot domače transakcije, s čimer bi se odpravile endemične pomanjkljivosti sistema, ter integriralo upravljanje in izvrševanje na področju DDV s tesnejšim sodelovanjem med davčnimi upravami.

Komisija je na podlagi sklepov Sveta iz maja 2012 začela pregleden dialog z državami članicami in drugimi zainteresiranimi stranmi³³, da bi se podrobno preučile možnosti za uvedbo „načela namembne države“ v čezmejni trgovini³⁴ med podjetji (B2B³⁵), vključno z izvajanjem splošnega sistema obrnjene davčne obveznosti.

³² Goljufija „znotraj Skupnosti z neobstoječim trgovcem“ in goljufija „davčnega vrtiljaka“.

³³ Predstavniki podjetij ter davčnimi strokovnjaki in akademiki iz skupine strokovnjakov za DDV.

³⁴ SWD(2014) 338 z dne 29. oktobra 2014 o izvajanju dokončnih ureditev DDV za čezmejno trgovino.

³⁵ Med podjetji.

Na podlagi splošnega sistema obrnjene davčne obveznosti se plačilo DDV „odloži“ vzdolž celotne gospodarske verige in se zaračuna samo potrošnikom. To pomeni, da se pobiranje DDV v celoti prenese na maloprodajno raven. Za ta sistem ni značilna takšna samoregulacija kot za sedanji sistem DDV (tj. v skladu z načelom razdrobljenih plačil), ki zagotavlja, da se večina DDV zaračuna pri majhnem številu razmeroma velikih zanesljivih davčnih zavezancev v gospodarski verigi.

Poleg tega lahko pride do drugih vrst goljufij, npr. goljufov, ki trdijo, da so davčni zavezanci, da bi pridobili blago, namenjeno končni potrošnji, brez plačila DDV. Sistemu je torej lastna velika nevarnost, da bi se goljufije in neobdavčena zasebna potrošnja povečale, in sicer zlasti zaradi visokih stopenj DDV v državah članicah EU (do 27 %).

Komisija na podlagi opravljenega dela zato ugotavlja, da bi bila najboljša možnost za EU kot celoto, da se dobava blaga med podjetji znotraj EU obdavči na enak način kot domače dobave, s čimer bi se odpravila velika pomanjkljivost prehodne ureditve, osnovne značilnosti sistema DDV pa bi ostale nespremenjene.

Tak sistem obdavčitve čezmejnih dobav bo zagotovil dosledno obravnavo domačih in čezmejnih dobav vzdolž celotne verige proizvodnje in distribucije ter ponovno vzpostavil osnovne značilnosti DDV pri čezmejnem trgovanju, tj. sistem razdrobljenih plačil, za katerega je značilna samoregulacija.

Posledično naj bi ta sprememba poskrbela za zmanjšanje čezmejnih goljufij v EU za približno 40 milijard EUR (80 %) na leto³⁶. Vmesna in končna potrošnja blaga bosta še naprej obdavčeni tam, kamor se blago prepelje, kar je zanesljiv približek kraja potrošnje. Takšno objektivno merilo bi davčnim zavezancem otežilo davčno načrtovanje ali goljufijo. Davčnim upravam bo to omogočilo, da svoje vire namenijo za druge izzive.

Skupaj s to spremembo bo sprejetih nekaj pomembnih ukrepov za poenostavitev. Sistem enotne točke na primer, ki že obstaja za telekomunikacijske storitve, storitve oddajanja in elektronske storitve ter naj bi se razširil na vse transakcije elektronskega poslovanja³⁷, se bo izvajal še širše in ustrezno prilagodil, da bi se v celoti izkoristile možnosti, ki jih ponuja digitalna tehnologija za poenostavitev, standardizacijo in posodobitev postopkov. Podjetja se bodo morala registrirati za namene DDV samo v državah članicah, v katerih imajo sedež. Skupaj naj bi podjetja v povprečju prihranila okoli 1 milijardo EUR³⁸.

Tak sistem bi zahteval več zaupanja in sodelovanja med davčnimi upravami, saj bi se morala država članica, v katero prispe blago, za pobiranje DDV, ki ga je treba plačati za čezmejno dobavo, zanašati na državo članico odhoda. Učinkovitost davčnih uprav pri pobiranju DDV in boju proti goljufijam bi bilo zato treba uskladiti na najvišji ravni. Tak sistem bi pomenil tudi pomembne spremembe za podjetja. Uvajanje bi zato moralo potekati postopno, da se zagotovi nemoten prehod za podjetja ter vsem državam članicam omogoči doseči višjo raven sodelovanja in upravne zmogljivosti. Prav tako bi moral biti sistem uporabniku prijazen in temeljiti na najnovejših digitalnih tehnologijah, ki so na voljo.

³⁶ V Franciji bi se na primer obseg goljufij zmanjšal za približno 10 milijard EUR. Drugi podatki vključujejo naslednje države: Italija: 7 milijard EUR, Združeno kraljestvo: 4 milijarde EUR, Romunija: približno 17 % sedanjih prihodkov iz DDV, Grčija: 12 %, Ernst & Young (2015).

³⁷ Glej prihodnji zakonodajni predlog, omenjen zgoraj.

³⁸ Ernst & Young, glej zgoraj.

Prvi zakonodajni korak bo ponovna uvedba načela obdavčevanja čezmejne dobave in razširitev sistema enotne točke, tako da bo zajemal čezmejne dobave blaga med podjetji. Vendar pa bi bila podjetja, ki spoštujejo predpise in jim njihove davčne uprave izdajo potrdilo, vključno z MSP, še naprej zavezana k plačilu DDV za blago, kupljeno v drugih državah EU. Ker podjetja, ki spoštujejo predpise, predstavljajo veliko večino davčnih zavezancev pri čezmejnih transakcijah, bi to znatno zmanjšalo zneske DDV, ki bi bili usmerjeni prek sistema enotne točke, zaradi česar bi se podjetja lažje prilagodila.

V drugem zakonodajnem koraku bi obdavčitev zajela vse čezmejne dobave, torej bi se vse dobave blaga in storitev na enotnem trgu, tako domače kot čezmejne, obravnavale na enak način. Za uresničitev navedenega bi potrebovali znaten kvalitativni preskok kar zadeva sodelovanje in skupna izvršilna orodja, da se zagotovi vzajemno zaupanje med davčnimi upravami. Okrepitev sodelovanja v okviru mreže Eurofisc in izboljšanje zmogljivosti davčnih uprav bo prva faza pri doseganju tega cilja. Dokončni sistem bi se lahko v celoti začel izvajati šele, ko bi države članice štejele, da je bil kvalitativni preskok dosežen.

5 POSODOBITEV POLITIKE GLEDE STOPENJ DDV

Direktiva o DDV določa splošna pravila, ki določajo okvir, znotraj katerega lahko države članice po lastni presoji določajo stopnje DDV. Namen teh pravil je bil zagotoviti predvsem nevtralnost, enostavnost in izvedljivost sistema DDV. Zakonodajalec se je odločil uporabiti – kot splošno pravilo – standardno stopnjo DDV za vse obdavčljive dobave blaga in storitev ter določiti najnižjo stopnjo v višini 15 %. Dovoljeni sta bili dve nižji stopnji, določeni v višini 5 % ali več, ki sta bili omejeni na določeno blago in storitve, navedene v direktivi o DDV³⁹. Poleg tega je v skladu z „odstopanji o mirovanju“⁴⁰ v nekaterih državah članicah dovoljenih več nižjih stopenj, tudi nižjih od 5 %.

Vendar sedanja pravila ne upoštevajo v celoti tehnološkega in gospodarskega razvoja. To na primer velja za e-knjige in elektronske časopise, za katere se ne morejo uporabljati nižje stopnje, ki so na voljo za fizične publikacije. Ta težava bo obravnavana v okviru strategije za enotni digitalni trg.

Poleg tega so bila ta pravila oblikovana pred več kot dvema desetletjema s ciljem poznejše uvedbe dokončnega sistema DDV, ki naj bi temeljil na načelu države izvora. Od takrat se je DDV vse bolj razvijal v sistem, ki temelji na načelu namembne države. Toda pravila o stopnjah DDV niso bila nikoli prilagojena tako, da bi upoštevala navedeno logiko, ki omogoča večjo raznolikost stopenj DDV. V sistemu, v katerem potrošniki prečkajo mejo za nakup blaga in storitev, lahko razlike v stopnjah DDV še vedno vplivajo na delovanje enotnega trga. Toda z izjemo navedenih primerov dobavitelji, za razliko od sistema na podlagi države izvora, nimajo nobene pomembne koristi od tega, da imajo sedež v državi članici z nižjo stopnjo DDV, zato je manjša možnost, da bi razlike v stopnjah DDV ovirale delovanje enotnega trga.

Pravila v direktivi o DDV so namenjena ohranitvi delovanja notranjega trga in preprečevanju izkrivljanja konkurence. Komisija v skladu z načelom subsidiarnosti poudarja, da lahko EU ukrepa le, če in kolikor nekaterih ciljev ne morejo zadovoljivo doseči države članice, temveč

³⁹ V Prilogi III k direktivi o DDV.

⁴⁰ Členi 109–122 direktive o DDV.

se lažje dosežejo na ravni Unije. Zaradi sedanjih pravil je razširitev uporabe nižje stopnje na nova področja počasna in težavna, saj je treba vse odločitve sprejeti soglasno. Posledično postaja direktiva o DDV zastarela, na primer v zvezi z izdelki, pri katerih je prišlo do tehnološkega napredka.

Še slabše pa je to, da se države članice zaradi zelo počasnega sprejemanja sprememb zakonodaje EU znajdejo v položaju, ko kršijo predpise. Komisija je do zdaj morala začeti več kot 40 postopkov za ugotavljanje kršitev proti več kot dvema tretjinama držav članic. Z reformo, ki bi državam članicam zagotovila večjo svobodo, bi te lahko hitreje sprejemale izbrane odločitve glede davčne politike, medtem ko bi se na ravni EU odpravili nepotrebni sodni spori.

Po drugi strani pa bi popoln prenos pristojnosti za določanje stopenj DDV na države članice prinesel tudi stroške in pomanjkljivosti, čeprav kot tak ne bi ogrožal delovanja enotnega trga. Lahko bi povzročil erozijo prihodkov iz DDV, ker bi posamezni sektorji zahtevali ugodnejšo obravnavo. Dolgoročno bi se lahko zaradi tega zmanjšala davčna osnova, kar bi bilo v nasprotju s priporočili EU glede ekonomske politike. Dejansko se je razkorak med nižjimi in splošnimi stopnjami DDV v zadnjih letih načeloma povečal, zaradi česar je prišlo do zmanjšanja učinkovitosti sistema DDV in vedno večjih izkrivljanj. Poleg tega bi večja decentralizacija lahko povzročila povečanje zapletenosti, kar bi povzročilo dodatne stroške za podjetja in ustvarilo pravno negotovost. V okviru sistema, ki temelji na namembni državi in v skladu s katerim morajo podjetja v vsaki državi članici zaračunati DDV po stopnjah, ki se uporabljajo v drugih državah članicah, postane zelo pomembno, da so nacionalna pravila vseh držav enostavna in v čim večji meri temeljijo na usklajenih kategorijah izdelkov.

Ocena bolj decentraliziranega sistema je na koncu odvisna od političnih preferenc. Zato odločitev o uvedbi takšnega sistema ni zgolj tehnično vprašanje, ampak je potrebna politična razprava. Na tehnični ravni obstaja več podmožnosti, toda najprej bi bilo treba doseči soglasje glede splošne usmeritve reforme. V nadaljevanju sta opisani dve glavni možnosti, ki nista protislovni, ampak predstavljata različne stopnje prožnosti, ki bi se lahko omogočile državam članicam.

5.1 Možnost 1: razširitev in redni pregled seznama blaga in storitev, za katere se lahko uporabljajo nižje stopnje

Ohranila bi se najnižja splošna stopnja DDV v višini 15 %. Seznam blaga in storitev, za katere se lahko uporabljajo nižje stopnje, bi se pregledal v okviru prehoda na dokončni sistem in nato v rednih časovnih presledkih, zlasti ob upoštevanju političnih prioritet. Države članice bi lahko Komisiji predložile svoja stališča v zvezi s potrebami po prilagoditvi.

Komisija bi s podporo držav članic analizirala, ali bi takšne spremembe pomenile kakršno koli tveganje za delovanje enotnega trga ali povzročile izkrivljanje konkurence, in poročala o svojih ugotovitvah pred sprejetjem kakršne koli spremembe.

Pri tej možnosti bi se vse obstoječe nižje stopnje, vključno z odstopanji, ki se zakonito uporabljajo v državah članicah, ohranile in bi se lahko vključile na seznam neobveznih nižjih stopenj na voljo vsem državam članicam, s čimer bi se zagotovila enaka obravnavo.

5.2 Možnost 2: odprava seznama

Najbolj ambiciozen pristop v smislu zagotovitve večje moči za določanje stopenj DDV državam članicam bi bil, da se odpravi seznam ter se jim omogoči večja svoboda glede števila in višine nižjih stopenj DDV.

Čeprav bi bile države članice še vedno omejene z zakonodajo EU, kot so pravila glede enotnega trga in konkurence, in okvirom EU za gospodarsko upravljanje, bi ta možnost zahtevala vzpostavitev zaščitnih ukrepov, da se prepreči nepoštena davčna konkurenca znotraj enotnega trga ter hkrati zagotovi pravna varnost in zmanjšajo stroški spoštovanja predpisov. Svobodo pri določanju stopenj DDV bi torej moralo spremljati več osnovnih pravil za določanje primerov, ko se lahko uporabljajo nižje stopnje.

Zlasti bi se lahko od držav članic zahtevalo, da obvestijo Komisijo in druge države članice o vsakem novem ukrepu ter ocenijo morebitni vpliv tega ukrepa na enotni trg. Ena od možnih rešitev za preprečevanje nepoštena davčne konkurence pri čezmejnem nakupovanju bi bila prepoved uporabe nižjih stopenj DDV za blago in storitve visoke vrednosti, zlasti če so enostavno premični. Za zagotovitev splošne skladnosti in enostavnosti sistema stopenj DDV bi bilo treba omejiti skupno število nižjih stopenj, ki jih lahko dovolijo države članice. Navedeni elementi bi omejili možnost usmerjanja v ozko opredeljene sektorje z namenom nepoštena davčne olajšave.

Tudi pri tej možnosti bi se ohranile vse trenutno obstoječe nižje stopnje, vključno z odstopanji, ki se zakonito uporabljajo v državah članicah, možnost za njihovo uporabo pa bi bilo mogoče dati na voljo vsem državam članicam. Najnižja splošna stopnja DDV bi se odpravila.

6 ZAKLJUČEK

V akcijskem načrtu je bil opredeljen način za dosego enotnega območja DDV v EU. Pobude iz tega sporočila bodo pripravljene v skladu s smernicami Komisije za boljše pravno urejanje⁴¹.

Komisija poziva Evropski parlament in Svet, da ob podpori Evropskega ekonomsko-socialnega odbora čim prej zagotovita jasne politične smernice in potrdita svojo pripravljenost podpreti ukrepe, opisane v tem sporočilu.

Da se zagotovi neprekinjeno usmerjanje reforme sistema DDV v EU, ki se je začela leta 2011, bo Komisija še naprej redno poročala o stanju tega pregleda in predlagala nove ukrepe.

⁴¹ SWD(2015) 111 z dne 19. maja 2015.

7 ČASOVNICA

Prilagoditev sistema DDV za digitalno gospodarstvo in potrebe MSP

2016	Predlog za odpravo ovir na področju DDV za čezmejno elektronsko poslovanje (enotni digitalni trg, REFIT) – e-publikacije
2017	Sveženj glede DDV za MSP

Vzpostavitev trdnega enotnega evropskega območja DDV

2016	Ukrepi za izboljšanje sodelovanja med davčnimi upravami ter s carinskimi organi in organi pregona ter za okrepitev zmogljivosti davčnih uprav
2016	Ocenjevalno poročilo o direktivi o vzajemni pomoči pri izterjavi davčnih dolgov
2017	Predlog za okrepitev upravnega sodelovanja na področju DDV in mreže Eurofisc
2017	Predlog za dokončen sistem DDV za čezmejno trgovino (enotno evropsko območje DDV – prvi korak, REFIT)

Posodobitev politike glede stopenj DDV

2017	Reforma stopenj DDV (REFIT)
-------------	-----------------------------