

Bruselj, 14. julij 2025
(OR. en)

11566/25

Medinstitucionalna zadeva:
2025/0205 (NLE)

ECOFIN 998
FISC 172

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	10. julij 2025
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Zadeva:	Predlog IZVEDBENI SKLEP SVETA o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2025) 383 final.

Priloga: COM(2025) 383 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.7.2025
COM(2025) 383 final

2025/0205 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) 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 vrednost¹ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) lahko Svet soglasno na predlog Komisije kateri koli državi članici dovoli, da uvede posebne ukrepe, ki odstopajo od določb navedene direktive za poenostavitev postopka obračunavanja davka ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

Z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 25. februarja 2025, je Poljska zaprosila za podaljšanje odstopanja od člena 26(1), točka (a), in člena 168 direktive o DDV, da (i) bi še naprej omejevala pravico do odbitka vstopnega DDV pri nakupu, odkupu znotraj Skupnosti, uvozu, najemu in zakupu vozil, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, ter za izdatke, povezane s temi vozili, na 50 % in (ii) zasebne rabe vozil, za katera velja navedena omejitev do odbitka vstopnega DDV, s strani davčnega zavezanca oziroma njegovih zaposlenih za druge namene kot za namene dejavnosti davčnega zavezanca, ne obravnava kot opravljanje storitev za plačilo.

V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 10. aprila 2025 o zahtevi Poljske obvestila druge države članice. Z dopisom z dne 11. aprila 2025 je Komisija uradno obvestila Poljsko, da ima vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Izvajanje inšpekcijskih pregledov za ugotavljanje obsega, v katerem se vozila uporabljajo za poslovne namene in za druge namene (zlasti za zasebne namene, ki niso povezani s poslovanjem), bi povzročilo velike težave in bremena za davčne organe in davčne zavezanke ter bi lahko povzročilo dolgotrajne in drage spore za obe strani. V praksi je včasih celo nemogoče preveriti dejansko delitev uporabe vozil. To lahko povzroči goljufije ali poskuse goljufije na področju DDV (kot je nezanesljivo vodenje evidenc) in posledično zmanjšanje davčnih prihodkov. Zaradi števila vozil, ki se uporabljajo za mešane namene, bi lahko bile davčne utaje znatne.

Poleg tega na Poljskem prevladujejo mala podjetja z majhnim prometom (tako imenovana mikropodjetja), pogosto samostojni podjetniki ali podjetja, ki zaposlujejo le nekaj delavcev. To so pogosto družinska podjetja. V takih malih podjetjih pogosto ni jasne ločitve sredstev podjetja od zasebnega premoženja oseb, ki opravljajo poslovno dejavnost. V takih primerih je razlikovanje med zasebno in poslovno uporabo motornih vozil izjemno težavno in bi zahtevalo nesorazmerno visoke stroške, vključno s tistimi, ki izhajajo iz potrebe po vzdrževanju podrobne dokumentacije.

Z uporabo zahtevanih posebnih ukrepov se zmanjšajo upravna bremena in stroški za podjetnike. Davčnim zavezancem ni treba izpolnjevati številnih obremenjujočih obveznosti dokumentiranja in poročanja (npr. dolžnost hranjenja in poročanja tako imenovanih podatkov o kilometrini, tj. podrobnega seznama kilometrov, prevoženih v povezavi z opravljanjem poslovne dejavnosti, davčni upravi), ki bi lahko občasno predstavljale nesorazmerno upravno breme.

Podjetja na splošno podpirajo pravila o odbitkih, ki izhajajo iz zahtevanega odstopanja. Ukrepi, sprejeti na podlagi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU, veljajo za uspešen kompromis

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

med sprejetimi pravili ter dragim, dolgotrajnim in neučinkovitim vodenjem evidenc, ki dokazujejo dejansko uporabo vozil za poslovne dejavnosti. Sprejetje poenostavitev, ki izhajajo iz odstopanja od splošnih pravil, je mogoče dokazati z dejstvom, da so davčni zavezanci sprejeli takšna pravila za skoraj 90 % uporabljenih vozil.

Zato je Republika Poljska od 1. aprila 2014 uporabljala odstopanje od členov 26(1)(a) in 168 direktive o DDV. Navedeni posebni ukrepi so bili z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2016/1837² oziroma Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2019/1594³ podaljšani do 31. decembra 2019 oziroma do 31. decembra 2022, nato pa z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/2385⁴ do 31. decembra 2025.

Glede na pozitiven učinek posebnega ukrepa na upravno breme davkoplačevalcev in davčnih organov se predlaga, da se dovoli podaljšanje sedanjega ukrepa odstopanja. Dovoljenje bi moralo veljati še nadaljnje omejeno obdobje, in sicer do 31. decembra 2028, da se omogoči pregled nujnosti in učinkovitosti ukrepa odstopanja ter stopnje razdelitve med poslovno in neposlovno rabo, na kateri temelji. Vsaki zahtevi za podaljšanje bi bilo treba priložiti poročilo, ki vsebuje pregled uporabljenega odstotka, oboje pa bi bilo treba Komisiji poslati do 31. marca 2028.

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

Podobna odstopanja v zvezi s pravico do odbitka so bila odobrena drugim državam članicam.⁵

Člen 176 direktive o DDV določa, da Svet odloči, za katere izdatke pravica do odbitka DDV ni dana. Do takrat dovoljuje državam članicam, da ohranijo izključitve, ki so veljale v skladu z nacionalno zakonodajo 1. januarja 1979, oziroma v primeru držav članic, ki so Skupnosti pristopile po tem datumu, na dan njihovega pristopa. Na tej podlagi več določb, ki omejujejo pravico do odbitka DDV v zvezi s poslovnimi motornimi vozili, „miruje“.

Dosedanje pobude za določitev pravil o kategorijah izdatkov, za katere se lahko omeji pravica do odbitka, niso bile uspešne.⁶ Dokler se ta pravila ne uskladijo na ravni EU, se take izjeme štejejo za primerne.

² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/1837 z dne 11. oktobra 2016, ki dovoljuje Republiki Poljski, da še naprej uporablja ukrepe za odstopanje od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 280, 18.10.2016, str. 28).

³ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2019/1594 z dne 24. septembra 2019 o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 248, 27.9.2019, str. 71).

⁴ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/2385 z dne 6. decembra 2022 o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1), točka (a), in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 315, 7.12.2022, str. 87).

⁵ 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) 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 členov 168 in 168a Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 265, 14.10.2017, str. 17).

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 gospodarstva⁷, v katerem je poudarjeno, da je treba podpreti mlada in inovativna podjetja, ki se soočajo z večjo upravno zapletenostjo kot velika multinacionalna podjetja in kjer so stroški izpolnjevanja obveznosti za mala podjetja sorazmerno veliko višji kot za velika podjetja. Skladen je tudi z delovnim programom Komisije za leto 2017⁸, v katerem je poudarjena potreba po poenostavitvi DDV za manjša podjetja, in z delovnim programom Komisije za leto 2025⁹, v katerem je poudarjen pomen programa izvajanja in poenostavitve.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 395 direktive o DDV.

- **Subsidiarnost (za neizključne pristojnosti)**

Glede na določbo direktive o DDV, na kateri temelji predlog, se načelo subsidiarnosti ne uporablja.

- **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 omejitev na 50 % poenostavila postopek pobiranja DDV in bi preprečila davčne utaje, med drugim zaradi nepravilnega vodenja evidenc.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument je izvedbeni sklep Sveta.

V skladu s členom 395 direktive o DDV lahko samo Svet na predlog Komisije soglasno odobri odstopanje od skupnih predpisov o DDV. Izvedbeni sklep Sveta je najustreznejši instrument, saj se lahko naslovi na posamezno državo članico.

⁶ 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).

⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Akcijski načrt za pravično in preprosto obdavčitev, ki podpira strategijo za okrevanje (COM(2020) 312 final).

⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Delovni program Komisije za leto 2017 (COM(2016) 710 final).

⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Delovni program Komisije za leto 2025 Skupaj naprej: drznejša, enostavnejša in hitrejša Unija (COM(2025) 45 final).

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

• Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje

Republika Poljska je zahtevi za podaljšanje navedenega posebnega ukrepa priložila poročilo. To je vključevalo pregled sedanje omejitve pravice do odbitka DDV, kot je določena v drugem odstavku člena 3 Izvedbenega sklepa Sveta 2013/805/EU¹⁰, kakor je bil spremenjen s členom 1 Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2019/1594¹¹ in členom 1 Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2022/2385¹².

V pregledu omejitve pravice do odbitka DDV, opravljenem za zgoraj navedeno poročilo, je bilo ugotovljeno zlasti, da:

- je posebni ukrep prispeval k poenostavitvi pobiranja DDV in preprečevanju utaje DDV, saj določanje deleža uporabe vozila za poslovne namene in za druge namene (predvsem za zasebno uporabo poslovnih vozil), kar prispeva k utaji izstopnega davka in njegovemu izogibanju, za davčnega zavezanca ni več zapleteno;
- je posebni ukrep prispeval k poenostavitvi davčnih obveznosti in zmanjšanju upravnih bremen za davčne zavezance (zlasti v sektorju MSP) in davčno upravo, saj je znatno zmanjšal težave, povezane s preverjanjem pravilnosti odbitkov vstopnega davka, kar pogosto vodi v drage in dolgotrajne upravne in sodne spore (za obe strani);
- je 50-odstotna omejitev pravice do odbitka vstopnega DDV primerna, saj na splošno ustreza povprečni zasebni uporabi vozila določenega davčnega zavezanca (uporaba nižjega ali višjega razmerja bi povzročila prevelike razlike med domnevno in dejansko uporabo vozila za poslovne in zasebne namene);
- je ukrep združljiv z načelom nevtralnosti in ne omejuje pravice do popolnega odbitka vstopnega davka na stroške, povezane z osebnimi vozili, če davčni zavezanec izpolnjuje nekatere zahteve glede vodenja evidenc, ki potrjujejo, da se vozilo 100 % uporablja za poslovno dejavnost.
- **Posvetovanja z deležniki**

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

• Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj

Strokovno mnenje ni bilo potrebno.

¹⁰ Izvedbeni sklep Sveta 2013/805/EU z dne 17. decembra 2013 o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 353, 28.12.2013, str. 5, kot je bil spremenjen).

¹¹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2019/1594 z dne 24. septembra 2019 o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 248, 27.9.2019, str. 71).

¹² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/2385 z dne 6. decembra 2022 o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1), točka (a), in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 315, 7.12.2022, str. 87).

- **Ocena učinka**

Cilj predloga je poenostaviti postopek obračunavanja DDV in preprečiti utajo DDV. Zato ima potencialno pozitiven učinek na podjetja in uprave. Poljska je posebni ukrep opredelila kot najprimernejšo rešitev ter je primerljiv z drugimi prejšnjimi in sedanjimi odstopanji, ki so bila odobrena drugim državam članicam.

- **Temeljne pravice**

Predlog nima posledic za varstvo temeljnih pravic.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima negativnih posledic za proračun EU.

5. DRUGI ELEMENTI

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

Predlog vključuje samoderogacijsko klavzulo, ki je določena na 31. december 2028.

Če bi se Poljska odločila za nadaljnje podaljšanje posebnega ukrepa po letu 2028, bi morala Komisiji do 31. marca 2028 predložiti zahtevo za podaljšanje s priloženim poročilom, ki vsebuje pregled odstotkovne omejitve.

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa 2013/805/EU o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost¹ in zlasti člena 395(1) Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člen 168 Direktive 2006/112/ES določa, da ima davčni zavezanec pravico odbiti davek na dodano vrednost (DDV), obračunan pri dobavi blaga in storitev, prejetih z namenom, da jih uporabi v svojih obdavčenih transakcijah. Člen 26(1), točka (a), navedene direktive določa, da se kot opravljanje storitev za plačilo, za kar je treba obračunati DDV, šteje, če se poslovno sredstvo uporablja za zasebno rabo davčnega zavezanca ali za zasebno rabo njegovih zaposlenih ali splošneje za druge namene kot za namene njegove dejavnosti.
- (2) Izvedbeni sklep Sveta 2013/805/EU² je dovolil Poljski, da do 31. decembra 2025 omeji na 50 % pravico do odbitka DDV na nakup, nabavo znotraj Skupnosti, uvoz, najem ali zakup nekaterih cestnih motornih vozil in omeji na z njimi povezane izdatke, kadar se takšna vozila ne uporabljajo izključno v poslovne namene, ter dovolil Poljski, da oprosti davčne zavezance, da neposlovno rabo takšnih vozil obravnavajo kot opravljanje storitev iz člena 26(1), točka (a), Direktive 2006/112/ES (v nadaljnjem besedilu: posebni ukrepi).
- (3) Izvedbeni sklep 2013/805/EU preneha veljati 31. decembra 2025.
- (4) V dopisu, ki ga je Komisija evidentirala 25. februarja 2025, je Poljska zaprosila za dovoljenje za nadaljevanje uporabe posebnih ukrepov za nadaljnje obdobje do 31. decembra 2028 (v nadaljnjem besedilu: zahteva).
- (5) V skladu s členom 3, drugi pododstavek, Izvedbenega sklepa 2013/805/EU je Poljska Komisiji predložila, skupaj z zahtevo za podaljšanje, poročilo o uporabi posebnih ukrepov, vključno s pregledom odstotka omejitve, ki se uporablja za pravico do odbitka DDV. Na podlagi teh informacij Poljska zatrjuje, da je stopnja v višini 50 % še vedno ustrezna. Prav tako meni, da je odstopanje od zahteve iz člena 26(1), točka

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

² Izvedbeni sklep Sveta 2013/805/EU z dne 17. decembra 2013 o dovoljenju Republiki Poljski, da uvede ukrepe, ki odstopajo od točke (a) člena 26(1) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 353, 28.12.2013, str. 51).

- (a), Direktive 2006/112/ES še vedno potrebno za preprečitev dvojnega obdavčevanja. Te posebne ukrepe je mogoče utemeljiti s potrebo po poenostavitvi postopka za pobiranje DDV ter potrebo po preprečevanju davčnih utaj, ki temeljijo na nepravilnem vodenju evidenc in lažnih davčnih napovedih.
- (6) V skladu s členom 395(2), drugi pododstavek, Direktive 2006/112/ES je Komisija z dopisom z dne 10. aprila 2025 o zahtevi Poljske obvestila druge države članice. Komisija je z dopisom z dne 11. aprila 2025 Poljsko uradno obvestila, da ima vse informacije, potrebne za presojo zahteve.
- (7) Uporaba posebnih ukrepov po 31. decembru 2025 bo imela zgolj zanemarljiv učinek na skupni znesek davčnih prihodkov Poljske, zbranih v fazi končne potrošnje, in ne bo negativno vplivala na lastne vire Unije iz pobiranja DDV.
- (8) Zato je primerno podaljšati dovoljenje iz Izvedbenega sklepa 2013/805/EU. Podaljšanje posebnih ukrepov bi moralo biti časovno omejeno, da se omogoči ocena njegove učinkovitosti in ustreznega odstotka omejitve pravice do odbitka DDV.
- (9) V primeru, da bi Poljska menila, da so posebni ukrepi potrebni po datumu prenehanja veljavnosti Izvedbenega sklepa 2013/805/EU, in da se zagotovi pravočasna preučitev morebitne zahteve za podaljšanje posebnih ukrepov, bi bilo treba zahtevi priložiti poročilo o uporabi posebnega ukrepa, ki vključuje pregled uporabljenega odstotka, oboje pa bi bilo treba Komisiji poslati do 31. marca 2028.
- (10) Izvedbeni sklep 2013/805/EU bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –
- SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Člen 3 Izvedbenega sklepa 2013/805/EU se nadomesti z naslednjim:

„Člen 3

Ta sklep preneha veljati 31. decembra 2028.

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

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Republiko Poljsko.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*