Svet
Evropske unije

Bruselj, 26. november 2026
(OR. en)

16472/26

FISC 435
ECOFIN 1576

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	24. november 2026
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2026) 629 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o delovanju ureditve, določene z Direktivo Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2026) 629 final.

Priloga: COM(2026) 629 final

EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.11.2026
COM(2026) 629 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o delovanju ureditve, določene z Direktivo Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi

Uvod

1. Za vsakogar se pričakuje, da plača svoj pravičen delež davkov. Če se davki ne poravnajo, morajo davčni organi sprejeti ukrepe za njihovo izterjavo. Vendar je pristojnost davčnih organov omejena na njihovo lastno nacionalno ozemlje. Terjatev ne morejo izterjati v tujini, čeprav so se dolžniki morda preselili v druge države ali imajo tam premoženje. EU je za reševanje tega izziva sprejela zakonodajo, ki državam članicam omogoča, da si zagotavljajo vzajemno pomoč pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi. Navedeni pravni okvir je določen v Direktivi 2010/24/EU (v nadaljnjem besedilu: direktiva o izterjavi)[1]. Ker so določbe direktive zdaj prenesene v njihove nacionalne pravne sisteme, si morajo države članice medsebojno pomagati z izmenjavo informacij, vročanjem dokumentov, izterjavo davčnih terjatev v imenu države članice prosilke in po potrebi z zavarovanjem plačila terjatev.

   Vzajemna pomoč pri izterjavi prispeva k zagotavljanju, da vsakdo plača svoje davke, ter preprečuje davčne goljufije in proračunske izgube držav članic. S tem se v EU spodbujata pravičnost in nediskriminacija.

2. Komisija mora vsakih pet let Evropskemu parlamentu in Svetu poročati o delovanju ureditve pomoči pri izterjavi. To poročilo je nadaljevanje poročila Komisije COM(2020) 813 z dne 18. decembra 2020[2] in zajema obdobje 2020–2025.

3. Komisija je pri pripravi tega poročila leta 2025 začela celovito raziskavo med vsemi državami članicami, v kateri je zaprosila za kvantitativne in kvalitativne podatke o širokem naboru tem v zvezi z izterjavo davkov. Vprašalnik se je osredotočal na organizacijo in vire nacionalnih centralnih uradov za zvezo, pravilno uporabo elektronskih obrazcev za pošiljanje zaprosil za pomoč in odgovarjanje nanje ter spoštovanje rokov, določenih v direktivi o izterjavi, vpliv izpodbijanih terjatev in zastaralnih rokov ter razpoložljivost zavarovanja plačila terjatev. Namenjen je bil tudi pridobitvi boljšega vpogleda v uporabo razpoložljivih orodij, saj so bile države članice zaprošene, naj predložijo podatke o svojih nacionalnih stopnjah izterjave in praksah odpisa, sodelovanju z upravitelji v postopkih zaradi insolventnosti, obravnavi zahtevkov za vračilo DDV ter izterjavi DDV, ki v okviru ureditve „vse na enem mestu“ (VEM)[3] ostane neporavnan. Nazadnje so bile države članice v raziskavi pozvane, naj predstavijo svoja stališča o upravnem bremenu, možnosti večstranskega ukrepanja in drugih morebitnih reformah zakonodaje EU ter sodelovanju s tretjimi državami. Prejeti odgovori so bili upoštevani v analizi iz tega poročila. Vendar vse države članice na to raziskavo niso odgovorile zadovoljivo in pravočasno. Ena država članica sploh ni odgovorila.

1. Spremembe po prejšnjem poročilu

4. V prejšnjem poročilu je bilo opredeljenih **pet prednostnih ukrepov**:

---

[1] Direktiva Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi, UL L 84, 31.3.2010, str. 1.

[2] Poročilo Komisije COM(2020) 813 z dne 18. decembra 2020 Evropskemu parlamentu in Svetu o delovanju ureditve, določene z Direktivo Sveta 2010/24/EU.

[3] V okviru unijske ureditve VEM lahko davkoplačevalci s sedežem v državi članici EU, ki dobavljajo blago ali opravljajo storitve za zasebne stranke v drugih državah članicah, v svoji državi članici (državi članici identifikacije za sistem VEM) prijavijo in plačajo DDV, ki ga je treba plačati v drugih državah članicah (državah članicah potrošnje). Država članica identifikacije za sistem VEM pobere ta DDV in ga nato prenese državam članicam potrošnje.

(1) izboljšati zbiranje statističnih podatkov o uporabi pomoči pri izterjavi, da bi se zagotovila podrobnejša ocena učinkovitosti in uspešnosti vzajemne pomoči pri izterjavi, ob upoštevanju potrebe po preprečevanju ali omejevanju dodatne delovne obremenitve nacionalnih davčnih organov. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi povezavi med delovno obremenitvijo zaradi prejetih zaprosil za pomoč in upravnimi viri, ki jih nameni zaprošena država članica;
(2) proučiti težave na ravni posameznih držav članic, povezane z nacionalnimi predpisi ali praksami izterjave, ki ovirajo nemoteno delovanje vzajemne pomoči pri izterjavi, da bi se te težave obravnavale;
(3) proučiti potrebe in načine za izboljšanje delovanja sistema pomoči pri izterjavi na ravni EU;
(4) razviti znanje in ozaveščenost o zakonodaji na področju vzajemne pomoči pri izterjavi tako pri nacionalnih davčnih organih kot pri davkoplačevalcih;
(5) proučiti možnosti in načine za spodbujanje in olajšanje pomoči pri izterjavi v odnosih s tretjimi državami ob upoštevanju pristojnosti in prednostnih nalog EU.

5. V zvezi z nadaljnjim ukrepanjem glede teh prednostnih ukrepov je mogoče poročati o **naslednjih spremembah**:

(1) Da bi olajšala in izboljšala zbiranje statističnih podatkov[4], je Komisija razvila orodje za avtomatizirano zbiranje statističnih podatkov. S preizkusom v prvi polovici leta 2025 je bilo potrjeno, da je orodje na splošno zanesljivo, čeprav je njegova natančnost še vedno odvisna od pravilne uporabe elektronskih obrazcev za zaprosila za pomoč pri izterjavi in nadaljnje ukrepanje.
Od leta 2026 (za statistične podatke o pomoči pri izterjavi v letu 2025) se zbirajo dodatni ustrezni podatki, kot so pravočasnost odgovorov ter število in razlogi za revizije zaprosil za pomoč. Avtomatizirano zbiranje statističnih podatkov ne prispeva le k večji zanesljivosti podatkov, ki jih sporočijo države članice, temveč tudi k zmanjšanju njihovega upravnega bremena.
(2) Po preučitvi vprašanj, izraženih na ravni posameznih držav članic, je Komisija leta 2023 začela dialoge pred ugotavljanjem kršitev EU Pilot v zvezi z osmimi državami članicami, ki se je nanašal na dostop nacionalnih organov, pristojnih za izterjavo, do informacij o bančnih računih in drugih sredstvih za izpolnitev zaprosil za pridobitev podatkov, pomembnih za namene izterjave davkov. Ti dialogi so privedli do več pojasnil in sprememb nacionalne zakonodaje, s čimer se je izboljšala zmogljivost teh organov, da zagotovijo podatke, potrebne za odgovor na zaprosilo druge države članice o sredstvih, ki so v njeni jurisdikciji.
(3) Poleg tega je Komisija oktobra 2024 začela postopek za ugotavljanje kršitev, s katerim je državo članico (Malto) pozvala, naj sprejme popravne ukrepe: terjatve iz drugih jurisdikcij niso bile obravnavane kot neposredno izvršljive, temveč je bila zanje potrebna predhodna potrditev nacionalnih sodišč. Ta praksa je bila v nasprotju s členom 12(1) direktive o izterjavi, ki daje takojšen izvršilni učinek enotnemu izvršilnemu naslovu v zaprošeni državi članici. Postopek za ugotavljanje kršitev je bil zaključen po začetku veljavnosti zakonodajnih sprememb leta 2025, s katerimi so bili nacionalni predpisi usklajeni s pravom Unije.
(4) Komisija je z različnimi pobudami spodbujala tudi znanje in ozaveščenost o zakonodaji na področju pomoči pri izterjavi tako pri nacionalnih davčnih organih kot pri davkoplačevalcih: z rednimi sestanki skupine strokovnjakov za izterjave,

[4] V skladu s členom 27(1) Direktive 2010/24/EU mora vsaka država članica vsako leto sporočiti statistične podatke o številu zaprosil za pridobitev podatkov, vročitev in izterjavo ali za zavarovanje plačila terjatev, ki so bila v zadevnem letu poslana posamezni zaprošeni državi članici in prejeta od posamezne države članice prosilke, ter znesku terjatev, v zvezi s katerimi je vloženo zaprosilo za pomoč pri izterjavi, in izterjane zneske.

namenskimi delavnicami programa Fiscalis za nove uradnike, tematskimi delavnicami o posebnih vprašanjih, kot je varstvo pravic davkoplačevalcev, in uvedbo modula e-učenja o uporabi elektronskih obrazcev. Te dejavnosti so dopolnjevale nacionalna prizadevanja za usposabljanje.

(5) Pomoč pri izterjavi je bila obravnavana tudi v mednarodnih pogajanjih. Z Združenim kraljestvom je bil na podlagi sporazuma o trgovini in sodelovanju[5] dogovorjen nov okvir, določbe pa so bile vključene v sporazum o pridružitvi, o katerem so potekala pogajanja z Andoro in San Marinom[6], pogajanja pa so potekala tudi s Švico in Norveško[7]. Te pobude prispevajo k širitvi sodelovanja pri izterjavi zunaj EU.
V okviru sporazumov, o katerih so potekala pogajanja z Združenim kraljestvom, in nekaterih dvostranskih pobud držav članic je Komisija opredelila izzive pri zagotavljanju skladnosti s pravom Unije. Komisija je po potrebi posredovala, da bi pojasnila pravni okvir in zagotovila potrebne prilagoditve, da bi bili sporazumi usklajeni s pravili EU. Poudarjeno je bilo, da davki in carine, ki jih zajemajo določbe o pomoči pri izterjavi iz sporazuma o trgovini in sodelovanju med Evropsko unijo in Združenim kraljestvom, ne bi smeli biti zajeti v ustreznih določbah sporazumov in memorandumov o soglasju, o katerih se države članice pogajajo z Združenim kraljestvom. Prav tako je bilo pojasnjeno, da dvostranski dogovori med državami članicami EU in Združenim kraljestvom ne bi smeli biti v nasprotju z določbami o pomoči pri izterjavi iz sporazuma o izstopu Združenega kraljestva in njegovega Protokola o Irski/Severni Irski[8].

2. Pomoč pri izterjavi davkov med državami članicami: kako učinkovita je?

2.1. Število zaprosil ter zahtevani in dejansko izterjani zneski[9]

6. Število zaprosil za pomoč se je v zadnjih letih znatno povečalo. Ta trend se odraža v vse večji uporabi vseh vrst zaprosil za čezmejno sodelovanje pri izterjavi davkov. To so zaprosila za pridobitev podatkov, ki so predvidoma pomembni za zaprošeni organ pri izterjavi njegovih terjatev, zaprosila za vročitev dokumentov glede izterjave takih terjatev

---

[5] UL L 149, 30.4.2021, str. 10. Nove določbe o vzajemni pomoči pri izterjavi davkov so določene v Protokolu o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost ter o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki in dajatvami, ki je priložen navedenemu sporazumu o trgovini in sodelovanju.

[6] Predlog sklepa Sveta o sklenitvi, v imenu Evropske unije, Sporazuma o pridružitvi med Evropsko unijo in Kneževino Andoro oziroma Republiko San Marino, COM(2024) 189 final z dne 26. aprila 2024.
Ko bo Protokol med Evropsko unijo in kneževino Andoro, ki je priložen navedenemu sporazumu, sprejet, bo določal nova pravila o pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z uvoznimi in izvoznimi dajatvami. Ta nova pravila so določena v členu 25 Protokola med Evropsko unijo in kneževino Andoro in nadomeščajo pravila, ki so bila predhodno sprejeta na podlagi členov 4–24 Sklepa št. 1/2003 Skupnega odbora ES–Andora z dne 3. septembra 2003, UL L 253, 7.10.2003, str. 3. Dogovor o prihodnjih določbah o vzajemni pomoči pri izterjavi vseh davčnih terjatev bi bilo treba z Andoro in San Marinom doseči v štirih letih od začetka veljavnosti sporazuma o pridružitvi (člen 63 predlaganega sporazuma o pridružitvi).

[7] Trenutna pogajanja z Norveško so namenjena razširitvi področja uporabe pomoči pri izterjavi v okviru obstoječega sporazuma med Evropsko unijo in Kraljevino Norveško o upravnem sodelovanju, boju proti goljufijam in izterjavi terjatev na področju davka na dodano vrednost (UL L 195, 1.8.2018, str. 1).

[8] Glej poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o pogajanjih o dvostranskih dogovorih ali sporazumih med državami članicami EU in Združenim kraljestvom v zvezi z upravnim sodelovanjem na področju DDV ali pomočjo pri izterjavi kakršnih koli davkov v skladu s členom 8(2) Sklepa Sveta (EU) 2021/689, dok. COM(2025) 16 final z dne 28. januarja 2025.

[9] Opozoriti je treba, da se statistični podatki z avtomatiziranim orodjem, ki ga uporabljajo vse države članice, zbirajo šele od leta 2025.

naslovniku, zaprosila za zavarovanje plačila terjatev, da se zagotovi prihodnja izterjava terjatev, in zaprosila za ukrepe izterjave.

Preglednica 1: Skupno število zaprosil, ki so jih prejele vse države članice (2020–2025)

	Zaprosila za pridobitev podatkov	Zaprosila za vročitev	Zaprosila za zavarovanje plačila terjatev	Zaprosila za izterjavo	Skupno število zaprosil
2020	19 453	1 592	90	18 791	39 926
2021	21 952	1 488	124	20 711	44 275
2022	19 589	1 181	145	20 750	41 665
2023	22 058	1 202	297	28 325	51 882
2024	28 833	1 366	194	36 525	66 918
2025	29 792	1 796	526	39 397	71 511

Nekatere države članice so prejele več zaprosil za pomoč kot druge. Pregled števila zaprosil, ki jih je vsaka država članica prejela v obdobju 2024–2025, je v Prilogi 1.

7. Tudi izterjani zneski so v zadnjih letih na splošno naraščali, vendar so veliko nižji od zneskov, za katere je bilo vloženo zaprosilo za pomoč pri izterjavi.

Preglednica 2: Pregled zneskov, za katere je bilo vloženo zaprosilo za pomoč pri izterjavi, in izterjanih zneskov (2020–2025)

	Zneski, za katere je vloženo zaprosilo za izterjavo (kot so jih sporočile države članice prosilke)	Zneski, izterjani na podlagi zaprosil drugih držav članic, pred odbitkom lastnih stroškov (kot so sporočile zaprošene države članice)	Zneski, izterjani na podlagi zaprosil, poslanih drugim državam članicam (kot so sporočile države članice prosilke)
	v EUR (zaokroženo na 1 000)	*v EUR (zaokroženo na 1 000)*	*v EUR (zaokroženo na 1 000)*
2020	2 424 528 000	76 265 000	66 256 000
2021	2 604 570 000	65 794 000	82 008 000
2022	2 337 326 000	83 277 000	111 284 000
2023	2 991 038 000	104 427 000	129 637 000
2024	3 878 215 000	123 802 000	177 977 000
2025	5 083 807 000	151 427 000	150 471 000

2.2. O prizadevanjih držav članic, da zagotovijo vzajemno pomoč pri izterjavi davkov

8. Med zneski, za katere je bilo vloženo zaprosilo za pomoč pri izterjavi, in zneski, ki so jih tako države članice prosilke kot zaprošene države članice sporočile kot dejansko izterjane, obstaja velika razlika (preglednica 2). Upoštevati je treba, da:

— se pomoč pri izterjavi običajno uporabi šele kot zadnja možnost, potem ko so izčrpani nacionalni ukrepi izterjave[10]. To pomeni, da se zaprosila za pomoč pri izterjavi na splošno nanašajo na težje primere, ki zadevajo star(ejš)e terjatve;
— ukrepi za izterjavo običajno zahtevajo čas. Tudi kadar je izterjava (delno) uspešna, običajno prinese rezultate šele po določenem obdobju, ne pa v letu zadevnega zaprosila;
— samodejno zbrani statistični podatki o dejansko izterjanih zneskih (ki so na voljo od leta 2025) ne vključujejo vedno podatkov o delnih izterjavah, ki so del tekočih ukrepov za izterjavo, če zaprošeni organi teh podatkov v sporočilih državam članicam prosilkam ne sporočajo vedno sistematično;
— podatki o skupnih neposredno plačanih zneskih niso na voljo. Statistični podatki o dejansko izterjanih zneskih, kot jih sporočijo zaprošene države članice – in od leta 2025 statistični podatki, zbrani z avtomatiziranim orodjem –, ne zajemajo zneskov, ki jih dolžniki plačajo neposredno državi članici prosilki, potem ko je bilo zaprošeni državi članici poslano zaprosilo za izterjavo. Leta 2025 je bilo takih neposrednih plačil vsaj 6 116 (2 622 delnih plačil in 3 494 plačil celotne terjatve);
— „stopnja uspešnosti“ in rezultati ukrepov za izterjavo, ki jih sprejmejo zaprošeni organi, so odvisni od več dejavnikov, na katere ti organi ne morejo vplivati. Ko je zaprosilo za izterjavo poslano, ni gotovo oziroma morda ni gotovo, če je dolžnika ali sredstva mogoče najti v zaprošeni državi članici. Če v zaprošeni državi članici ni možnosti za izterjavo, zaprošeni organi ne morejo izvesti nobenih uspešnih ukrepov za izterjavo. Poleg tega lahko dolžniki uspešno izpodbijajo veljavnost terjatve, morda celo po začetku postopka pomoči pri izterjavi. Terjatve, ki so pozneje razveljavljene ali zmanjšane, niso prikazane med statističnimi podatki (saj se pri statističnih podatkih upoštevajo zneski, navedeni v prvotnem zaprosilu)[11].

9. Kljub temu je mogoče na podlagi zbranih podatkov ugotoviti, da si zaprošene uprave ne prizadevajo vedno dovolj za izvrševanje prejetih zaprosil. Nadaljnje ukrepanje ni vedno sistematično, obveščanje o izvrševanju zaprosil pa je pogosto nepravočasno in netočno, zlasti pri zaprosilih za izterjavo.

   Od leta 2025 se zbirajo statistični podatki o pravočasnosti potrditev prejema zaprosil za pomoč in nadaljnjih sporočil o izvrševanju zaprosil za pomoč. Te statistične podatke je treba zbirati v daljšem obdobju, preden bo mogoče z njihovo analizo dobiti povsem natančno sliko prizadevanj zaprošenih držav članic za pravočasno izvrševanje zaprosil za pomoč.

---

[10] V skladu s členom 11(2) direktive o izterjavi mora država članica prosilka, preden drugo državo članico zaprosi za izterjavo, najprej uporabiti svoje nacionalne postopke izterjave, razen kadar je očitno, da v državi članici prosilki ni sredstev, ki bi jih lahko izterjali, ali da takšni postopki ne bodo zagotovili plačila terjatve v celoti, in organ države prosilke razpolaga s posebnimi podatki, v skladu s katerimi ima zadevna oseba sredstva v zaprošeni državi članici, ali če bi uporaba takšnih postopkov v državi članici prosilki povzročila nesorazmerne težave.

[11] Primeri drugih dejavnikov, na katere zaprošeni organi ne morejo vplivati:
1. Ena država članica prosilka lahko več državam članicam pošlje zaprosila, ki se nanašajo na isto terjatev. V takem primeru se terjatev sme izterjati oziroma se lahko izterja samo enkrat. Tudi če je ta terjatev v eni državi članici v celoti izterjana, pri stopnji uspešnosti pomoči pri izterjavi v drugih državah članicah ne bo prikazano, da je bila ta terjatev v celoti izterjana, ampak da sploh ni bila izterjana.
2. Če država članica prosilka pošlje zaprosilo za izterjavo zneska vračila DDV, orodje za statistiko o pomoči pri izterjavi ne bo upoštevalo zneska zaseženega vračila DDV, temveč celotni znesek neplačanega davčnega dolga (ki je lahko veliko višji od zneska vračila DDV), s čimer bo stopnja uspešnosti pomoči pri izterjavi, ki bi bila izračunana na podlagi teh podatkov, izkrivljena.
3. Država članica je prejela zaprosilo za izterjavo za izjemen znesek v višini več kot 500 000 000 EUR. Morebitna neizterjava te ene same terjatve bi lahko imela moteč učinek na splošno stopnjo izterjave zaprošene države članice.

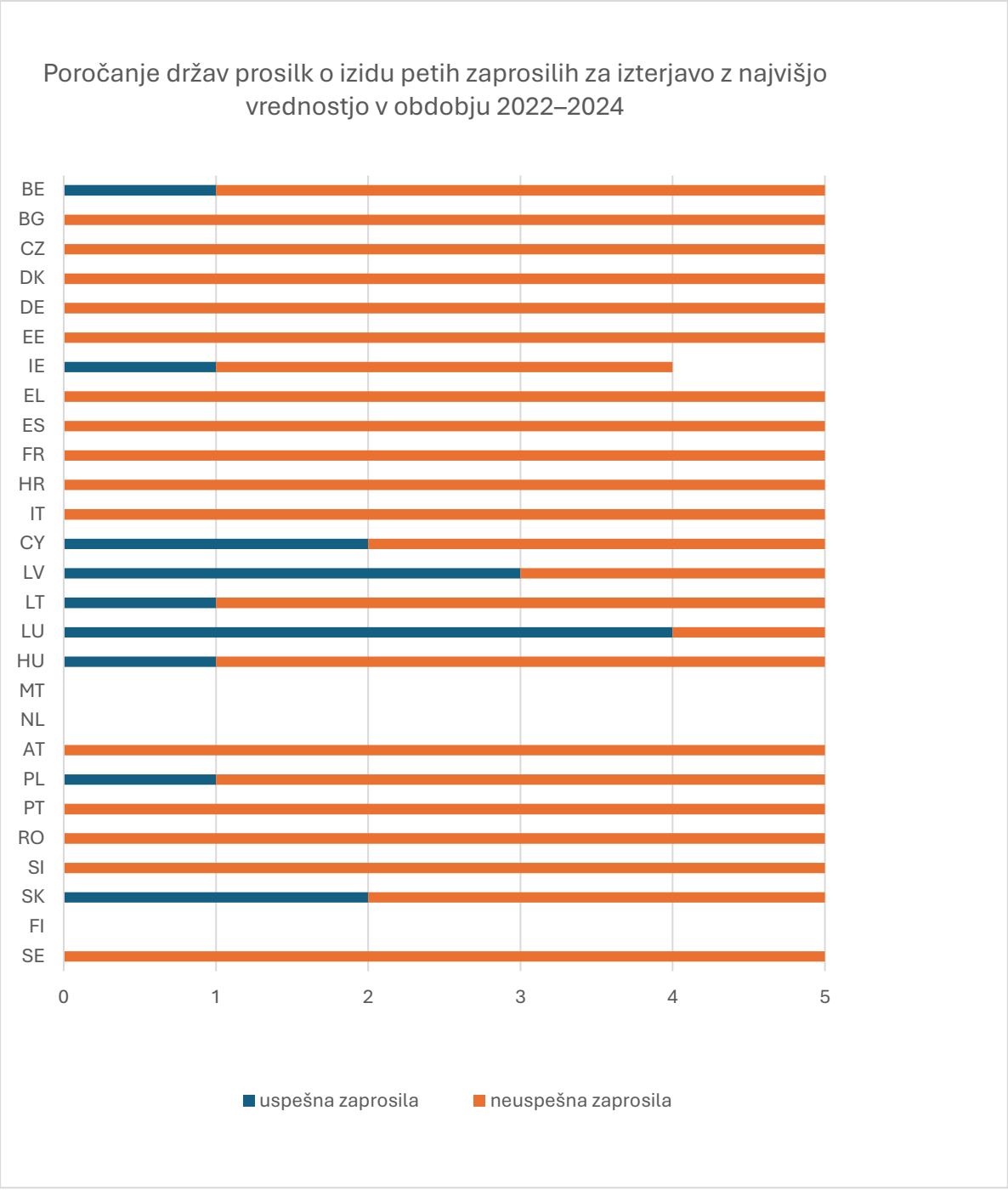
2.3. Glavne težave pri izvrševanju zaprosil za izterjavo

10. V poročilu iz leta 2017 o uporabi vzajemne pomoči pri izterjavi davkov med državami članicami EU je bilo ugotovljeno, da „[p]osvetovanja davčnih organov držav članic kažejo, da pomoč pri izterjavi dobro deluje v preprostih primerih (npr. v zvezi z obmejnimi delavci), ko se z njo zagotovi rešitev za pomanjkanje čezmejne pristojnosti davčnih organov. V drugih primerih, zlasti ko je neizterjava posledica goljufive namere dolžnika, pa se šteje, da je pomoč pri izterjavi, tako kot sama izterjava v državi članici prosilki, težja.“[12]. Ta ugotovitev velja še danes. Kljub povečanju izterjanih zneskov še vedno obstaja znatna vrzel med zneski, za katere je bilo vloženo zaprosilo za pomoč pri izterjavi, in izterjanimi zneski.

11. Da bi Komisija dobila jasen pregled razlogov za neuspešna zaprosila za izterjavo, je države članice pozvala, naj poglobljeno analizirajo izid petih zaprosil za izterjavo z najvišjo vrednostjo v obdobju 2022–2024. Zbrani podatki potrjujejo, da obstaja znatno neskladje med zneski, za katere je bilo vloženo zaprosilo za pomoč pri izterjavi, in izterjanimi zneski, kar kaže, da so bila ta zaprosila zgolj delno uspešna.

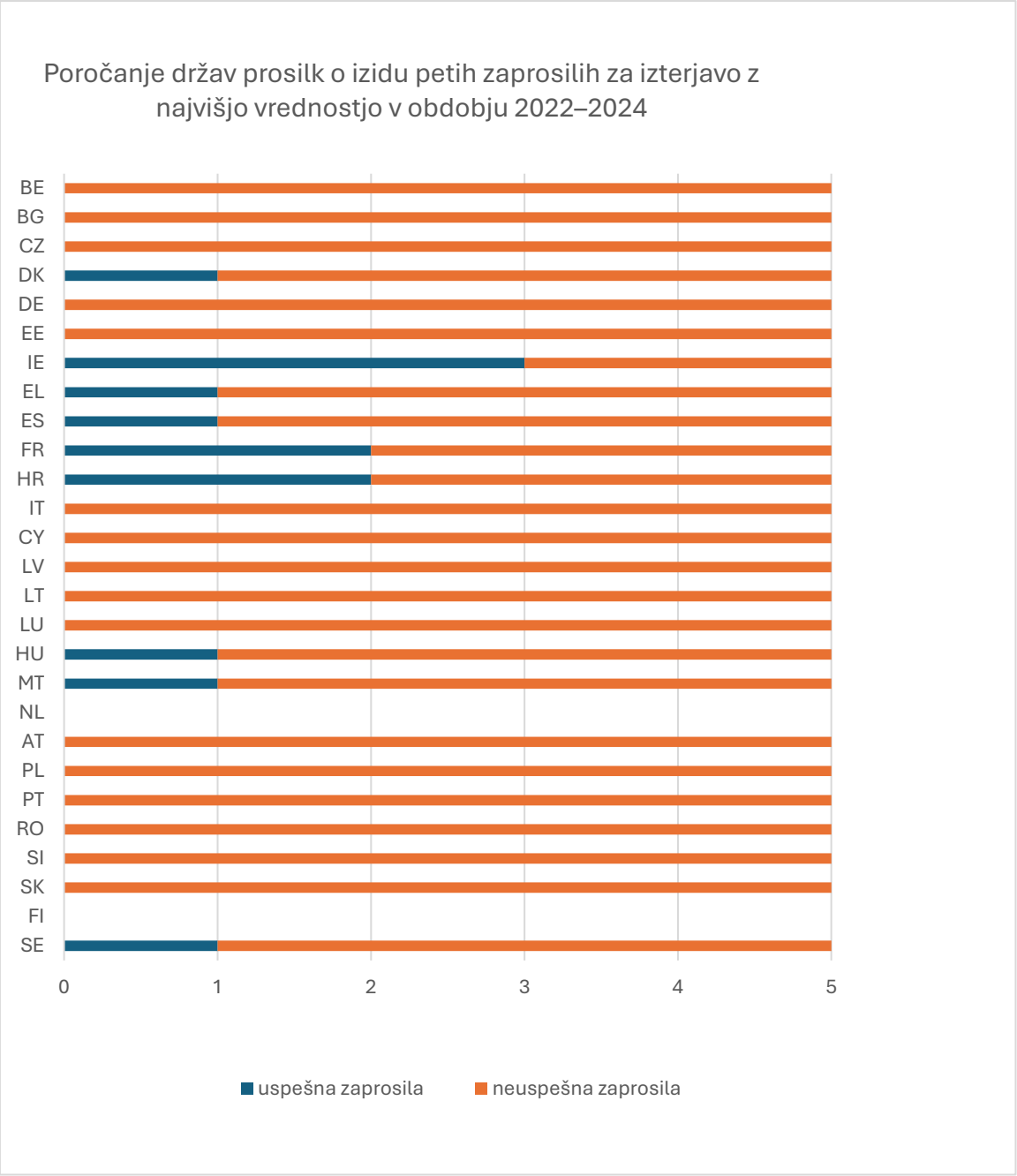
[12] Poročilo Komisije COM(2017) 778 z dne 18. decembra 2017 Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi pomoči pri izterjavi med državami članicami EU, točka 2.d.

Preglednica 3: Pregled primerov, v katerih je bila izterjava uspešna ali ne, kot jih je sporočila država članica prosilka[13]



[13] „Uspešna“ izterjava pomeni, da je zaprošena država članica lahko v celoti ali delno izterjala terjatve ali da so bila plačila izvedena neposredno državi članici prosilki; „neuspešna“ izterjava pomeni, da ni bilo izterjano nič ali da je bil izterjan zgolj omejen znesek.
Malta v zadevnem obdobju ni poslala takih zaprosil; Nizozemska ni odgovorila na to raziskavo; Finska ni odgovorila na to vprašanje.

Preglednica 4: Pregled primerov, v katerih je bila izterjava uspešna ali ne, kot jih je sporočila zaprošena država članica[14]



12. Glede na zbrane podatke so najpogostejše ovire za učinkovito pomoč pri izterjavi insolventnost dolžnika ali, kot je pojasnjeno zgoraj, odsotnost dostopnih sredstev na ozemlju zaprošene države članice ter dejstvo, da izterjava ni več mogoča.

    Primeri goljufive insolventnosti ostajajo posebno zahtevni zaradi težav pri čezmejni izsleditvi sredstev in omejitev sedanjega čezmejnega sodelovanja na področju insolventnosti.

[14] „Uspešna“ izterjava pomeni, da je zaprošena država članica lahko v celoti ali delno izterjala terjatve ali da so bila plačila izvedena neposredno državi članici prosilki; „neuspešna“ izterjava pomeni, da ni bilo izterjano nič ali da je bil izterjan zgolj omejen znesek.
Nizozemska ni odgovorila na to raziskavo; Finska ni odgovorila na to vprašanje.

Raziskava je potrdila, da je pravočasen dostop do točnih informacij (najnovejših informacij o obstoju in lokaciji sredstev, dolžnikov ali drugih oseb, odgovornih za plačilo zadevnega davčnega dolga) ključni dejavnik za uspešno pomoč pri izterjavi. Če informacije prispejo z zamudo, so nepopolne ali zastarele, sta učinkovitost in uspešnost sodelovanja ogroženi ali zmanjšani.

Pravočasna zaprosila za pomoč pri izterjavi so bistvena. Zamude držav članic prosilk pri odmeri terjatev in začetku pomoči pri izterjavi lahko znatno zmanjšajo možnosti za uspešno izterjavo.

Dolgotrajni postopki odmere in revizijski postopki ter dolgotrajni spori glede davčnih terjatev dodatno negativno vplivajo na prizadevanja za izterjavo. Če se terjatve izpodbijajo, načeloma ni mogoče zaprositi za pomoč pri izterjavi, čas, potreben za sprejetje dokončne odločbe o davčnem dolgu, pa pogosto zmanjša verjetnost, da bo poznejša izvršba uspešna.

Poleg tega se lahko zaradi zapletenih davčnih pravil in njihovih pogostih sprememb poveča število izpodbijanih terjatev, kar povzroča dodatne zamude in negotovost.

3. Izboljšanje nacionalne izterjave davkov in čezmejne pomoči pri izterjavi

3.1. Izboljšanje nacionalne izterjave davkov

13. Neizterjava davkov povzroča znatne zaostale davčne obveznosti. Podatki o nacionalnih zaostalih davčnih obveznostih ob koncu leta so navedeni v Prilogi 2. Brez skupne metodologije za ocenjevanje nacionalnih stopenj izterjave davkov je težko oceniti rezultate izterjave v državah članicah. Države članice, ki so odgovorile na raziskavo, so poročale o zelo različnih metodologijah za izračun nacionalne stopnje izterjave davkov. Nekatere države članice uporabljajo časovne kazalnike (z različnimi referenčnimi obdobji), druge pa se osredotočajo na stanje zaostalih obveznosti. Nekaj držav članic uporablja kazalnike učinkovitosti izvrševanja, nekatere pa vključujejo cilje politike. Več držav članic zaradi merjenja dejanske izterjave izključuje dolgove, ki niso izterljivi ali katerih izterjava je zadržana, druge pa se opirajo na širše kazalnike skladnosti, ki niso neposredno povezani s prisilno izterjavo. Zato razlike v ključnih opredelitvah (npr. „zaostale obveznosti“, „izterljiv dolg“, „umaknjen dolg“) omejujejo primerljivost rezultatov.
14. Čeprav nacionalne uprave še naprej prilagajajo svoje strukture in postopke, da bi okrepile pomoč pri izterjavi, so potrebni nadaljnji ukrepi.
15. Bistveni ostajajo učinkoviti (zlasti pravočasna zaprosila in hitra izvršitev) in uspešni postopki izterjave davkov. Nekatere uprave so centralizirale odgovornosti ali zagotovile bolj celosten pristop za različne kategorije davkov. Učinkovitost tega pristopa je odvisna od tega, ali ima organ za izterjavo popoln dostop do vseh relevantnih informacij, da lahko uporablja celovito strategijo izterjave.
16. Dobro sodelovanje med davčnimi organi ter organi za insolventnost in upravitelji v postopkih zaradi insolventnosti je prav tako ključno, zlasti za to, da lahko odločitve o solidarni odgovornosti v primerih goljufive insolventnosti privedejo do učinkovite izterjave.
17. Prizadevati si je treba za skrajšanje postopkov odmere in izpodbijanja. Poenostavitev davčnih pravil, pospešitev davčnih preiskav in racionalizacija postopkov reševanja sporov so ključni za preprečevanje zamud, ki zmanjšujejo možnosti za izterjavo.
18. Leta 2026 je bila ustanovljena nova projektna skupina Fiscalis (FPG 069), da bi se z uporabo primerjalne analize, digitalne preobrazbe in sodelovalne inteligence opredelili

načini za izboljšanje pobiranja in izterjave davčnih dolgov. Projektna skupina Fiscalis bo priložnost za boljši vpogled v dejansko uspešnost nacionalnih postopkov izterjave. Na podlagi izida tega projekta bo mogoče opredeliti dodatne možnosti in področja za izboljšave.

3.2. Izboljšanje čezmejne pomoči pri izterjavi davkov

19. Da bi optimizirali izvrševanje čezmejnih zaprosil, bi morali zaprošeni davčni organi zagotoviti, da se izterjava izvaja učinkovito in uspešno, brez nepotrebnih zamud.

20. Leta 2025 je skupnost EU AIAC[15] izdala smernice o tem, kako zmanjšati tveganje neplačila davkov z vključitvijo izterjave v večstranske nadzore in druge dejavnosti naprednega mednarodnega upravnega sodelovanja za odmero in nadzor davkov.

21. Poleg preučitve nacionalnih postopkov izterjave je glavni cilj zgoraj navedene projektne skupine Fiscalis (FPG 069) izboljšati učinkovitost, hitrost in pravičnost pobiranja in izterjave davčnih dolgov v državah članicah EU z vzpostavitvijo mehanizma za hitro sodelovanje v obsežnih čezmejnih davčnih zadevah.

22. Leta 2024 je bila ustanovljena projektna skupina Fiscalis (FPG 046), da bi se izboljšali postopki plačevanja in izterjave v okviru sistema „vse na enem mestu“ (VEM) za DDV ter preučilo, kako obravnavati davčne posledice neplačila dolgovanega DDV ali začetka postopka zaradi insolventnosti proti družbam, registriranim v VEM. Izvajajo se nadaljnje raziskave za merjenje obsega težave.

    Država članica identifikacije v okviru unijske ureditve VEM pobira DDV in ga razdeljuje državam članicam potrošnje. Za izterjavo neplačanega DDV so odgovorne države članice potrošnje, čeprav davkoplačevalec tam nima sedeža. Države članice potrošnje morajo zato državi članici identifikacije za VEM predložiti zaprosila za izterjavo. Ta delitev odgovornosti med državami članicami identifikacije za VEM in državami članicami potrošnje ustvarja dodatno upravno breme, zlasti kadar zaprosila za pomoč v zvezi z istim dolžnikom pošlje več držav članic potrošnje.

    Projektna skupina Fiscalis je sklenila, da je potrebna nadaljnja razprava o načinih za učinkovitejšo izterjavo DDV, ki v okviru unijske ureditve VEM ostane neplačan. Predlagane so bile različne možnosti, vključno s spremembo ustreznih določb direktive o DDV (Direktiva 2006/112/ES), da bi država članica identifikacije za VEM lahko prevzela neposredno odgovornost za izterjavo neplačanega DDV v okviru VEM. Druge možnosti politike bi lahko vključevale poenostavitev postopka iz direktive o izterjavi, ki se nanaša na terjatve iz naslova DDV v okviru VEM, na primer z odpravo zahteve po enotnem obrazcu za vročitev ali enotnem izvršilnem naslovu, saj država članica identifikacije za VEM že razpolaga z ustreznimi informacijami o neplačanem DDV v okviru VEM.

23. Pojavila so se tudi vprašanja glede sedanje prakse izvršbe zneskov vračila DDV. Člen 48 Uredbe (EU) št. 904/2010 omogoča, da se vračilo DDV, ki ga je treba plačati davkoplačevalcu v eni državi članici, neposredno prenese drugi državi članici, v kateri ima ta davkoplačevalec neporavnane dolgove. Čeprav se s tem postopkom olajša izterjava, je za to zdaj potrebno soglasje dolžnika. Če soglasja ni, morajo države članice predložiti zaprosila za pomoč pri izterjavi, kar povečuje upravno breme držav članic prosilk in

[15] Namen skupnosti Evropske unije za napredno mednarodno upravno sodelovanje je spodbujati uporabo sočasnih ali večstranskih nadzorov, skupne revizije, navzočnost uradnikov v tujih upravnih uradih in sodelovanje pri upravnih preiskavah.

zaprošenih držav članic. Glede na statistične podatke, ki so jih predložile države članice, je bilo leta 2025 evidentiranih vsaj 912 zaprosil za izterjavo, povezanih z zneski vračila DDV.

4. Zaključek

24. Vzajemna pomoč pri izterjavi na podlagi direktive o izterjavi postaja vse pomembnejše orodje za zagotavljanje pravične obdavčitve in zaščito javnih prihodkov v EU. Število zaprosil in izterjani zneski so se znatno povečali, kar kaže splošno vrednost sedanjega sistema.

25. Izterjava zapletenih terjatev ali terjatev velike vrednosti pa ostaja otežena. Učinkovitost in uspešnost ukrepov za izterjavo omejujejo odsotnost dostopnih sredstev, primeri insolventnosti, dolgotrajni postopki odmere in revizijski postopki ter dolgotrajni spori.

26. Raziskava in izmenjave z nacionalnimi upravami so pokazale, da so potrebne nadaljnje izboljšave na nacionalni in čezmejni ravni, da bi se obvladalo vse večje število zaprosil. Pozornost bi bilo mogoče nameniti zlasti:
    - poenostavitvi pravil za skrajšanje časa, potrebnega za postopke odmere in revizijske postopke, ter za zmanjšanje števila izpodbijanj in zamud;
    - vlaganju v učinkovite postopke pobiranja in izterjave ter ustrezne upravne zmogljivosti v državah članicah prosilkah in zaprošenih državah članicah ter preučitvi priložnosti, ki jih z ustreznimi zaščitnimi ukrepi ponujajo umetna inteligenca in digitalne tehnologije;
    - izboljšanju sodelovanja med davčnimi organi (za izterjavo) ter sodišči in drugimi organi, ki obravnavajo zadeve v zvezi z insolventnostjo;
    - zagotavljanju doslednega in pravočasnega nadaljnjega ukrepanja v zvezi z zaprosili za pomoč pri izterjavi;
    - obravnavi težav pri ugotavljanju lokacije sredstev, ker izmenjava informacij na podlagi Direktive 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja ne zagotavlja dostopa do najnovejših informacij o sredstvih v tujini v realnem času;
    - odpravi vrzeli v sodelovanju med organi za izterjavo davkov in organi, ki vodijo postopke zaradi insolventnosti.

27. Komisija bo podpirala delo projektne skupine Fiscalis za izterjavo in njene rezultate uporabila kot podlago za prihodnje analize in morebitne ukrepe. Zlasti bo preučila, kako bi bilo mogoče izboljšati operativne prakse v velikih čezmejnih primerih izterjave. Cilj je oceniti, ali bi bilo mogoče z bolj usklajenim večstranskim sodelovanjem med državami članicami – ki bi dopolnjevalo sedanje dvostransko sodelovanje – izboljšati uspešnost, zlasti v zapletenih primerih, ki vključujejo več držav članic in v katerih so lahko dvostranski pristopi manj učinkoviti.

28. Glede na negativen vpliv dolgotrajnih izpodbijanj na izterjavo davkov namerava Komisija preučiti, v kolikšni meri bi bilo mogoče izboljšati uporabo zavarovanja plačila terjatev, da bi se zagotovila izterjava izpodbijanih terjatev. Trenutno je število zaprosil za zavarovanje plačila terjatev še vedno majhno. S projektom projektne skupine Fiscalis bi bilo mogoče oceniti, ali je to (deloma) posledica pomanjkanja jasnih in/ali usklajenih postopkov za sprejetje zavarovanja plačila terjatev v čezmejnih primerih.

29. Komisija bo skupaj z državami članicami nadalje preučila prednostne možnosti za učinkovitejšo izterjavo DDV, ki v okviru unijske ureditve VEM ostane neplačan, in za lažji neposreden prenos vračila DDV, ki ga je treba plačati davkoplačevalcu v eni državi članici, v drugo državo članico, v kateri ima ta davkoplačevalec neporavnane dolgove.

30. Komisija bo še naprej podpirala uprave s smernicami, spremljanjem in, kadar je to ustrezno, zakonodajnimi pobudami. Prizadevala si bo tudi za razvoj pomoči pri izterjavi v pogajanjih

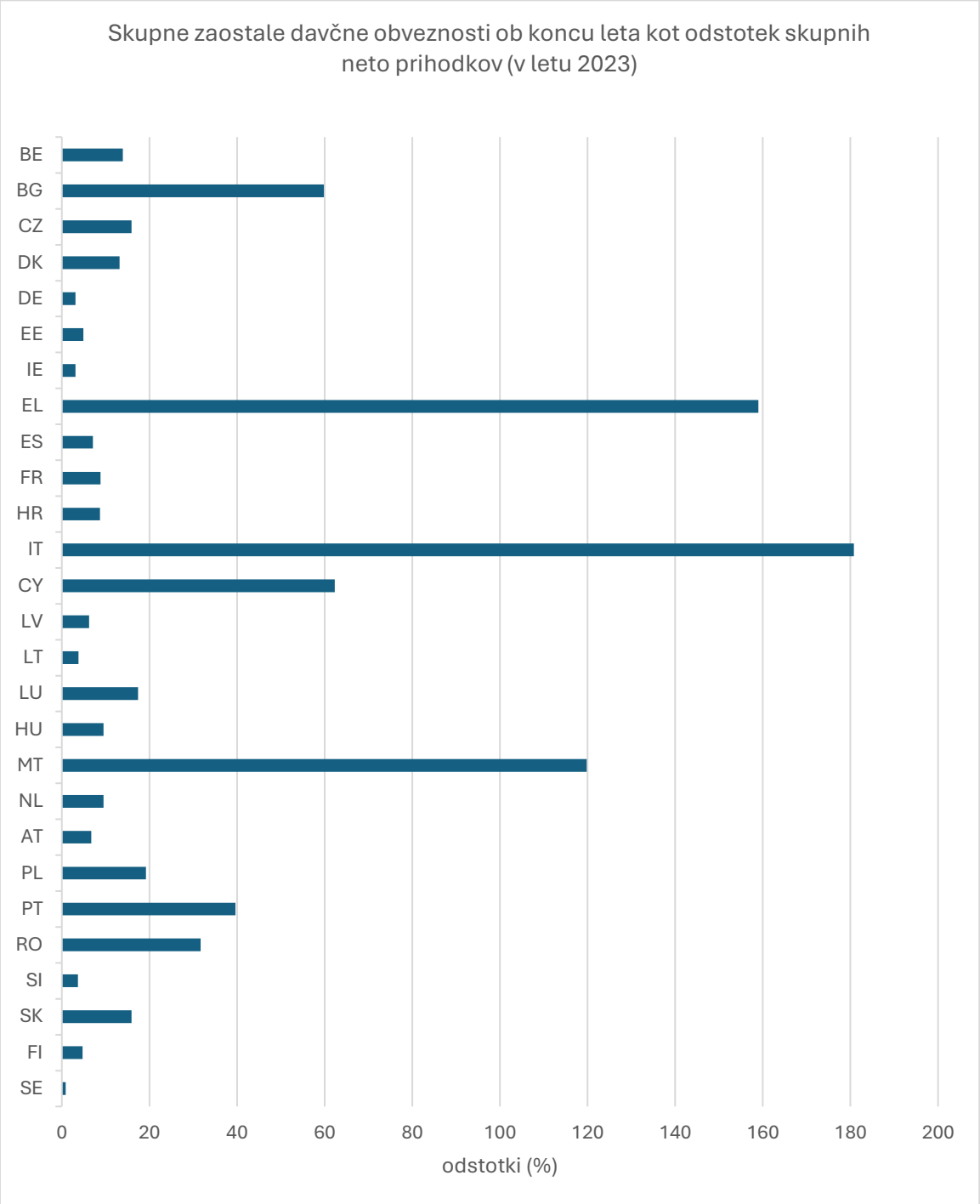
s tretjimi državami. Države članice se spodbuja, naj še naprej sodelujejo s Komisijo, da se zagotovi uspešno izvajanje teh ukrepov.

Priloga 1: Pregled števila zaprosil, ki jih je prejela posamezna država članica (2024–2025)

	Zaprosila za pridobitev podatkov		Zaprosila za vročitev		Zaprosila za zavarovanje plačila terjatev		Zaprosila za izterjavo	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
BE	1 034	944	53	58	25	33	1 764	2 126
BG	1 940	2 195	65	72	10	13	766	866
CZ	331	537	44	18	0	4	406	562
DK	214	175	30	17	0	12	517	399
DE	2 668	2 374	220	325	19	62	5 143	4 186
EE	153	175	12	11	3	27	386	407
IE	290	256	22	57	0	95	512	692
EL	454	597	10	5	2	5	157	244
ES	1 364	1 281	50	70	11	8	1 920	1 713
FR	1 474	2 289	62	163	3	122	3 537	3 839
HR	749	737	17	28	2	2	307	661
IT	1 527	1 427	83	72	13	15	1 561	1 545
CY	141	160	19	15	3	3	786	431
LV	313	296	23	14	1	4	166	213
LT	1 705	1 987	20	26	48	39	6 318	6 735
LU	796	649	29	34	6	19	1 583	2 077
HU	896	1 173	59	53	12	7	422	938
MT	57	82	20	69	9	0	154	673
NL	1 671	1 692	77	127	10	12	2 405	2 013
AT	658	834	38	47	6	6	1 028	1 460
PL	2 842	2 856	229	332	3	11	2 995	3 830
PT	678	675	21	16	2	11	587	617
RO	5 932	5 562	99	80	2	4	1 848	2 001
SI	226	217	11	24	1	1	383	400
SK	371	405	23	24	5	8	393	402
FI	76	46	13	8	0	1	191	107
SE	273	171	17	31	0	2	299	260
Skupaj	**28 833**	**29 792**	**1 366**	**1 796**	**194**	**526**	**36 525**	**39 397**

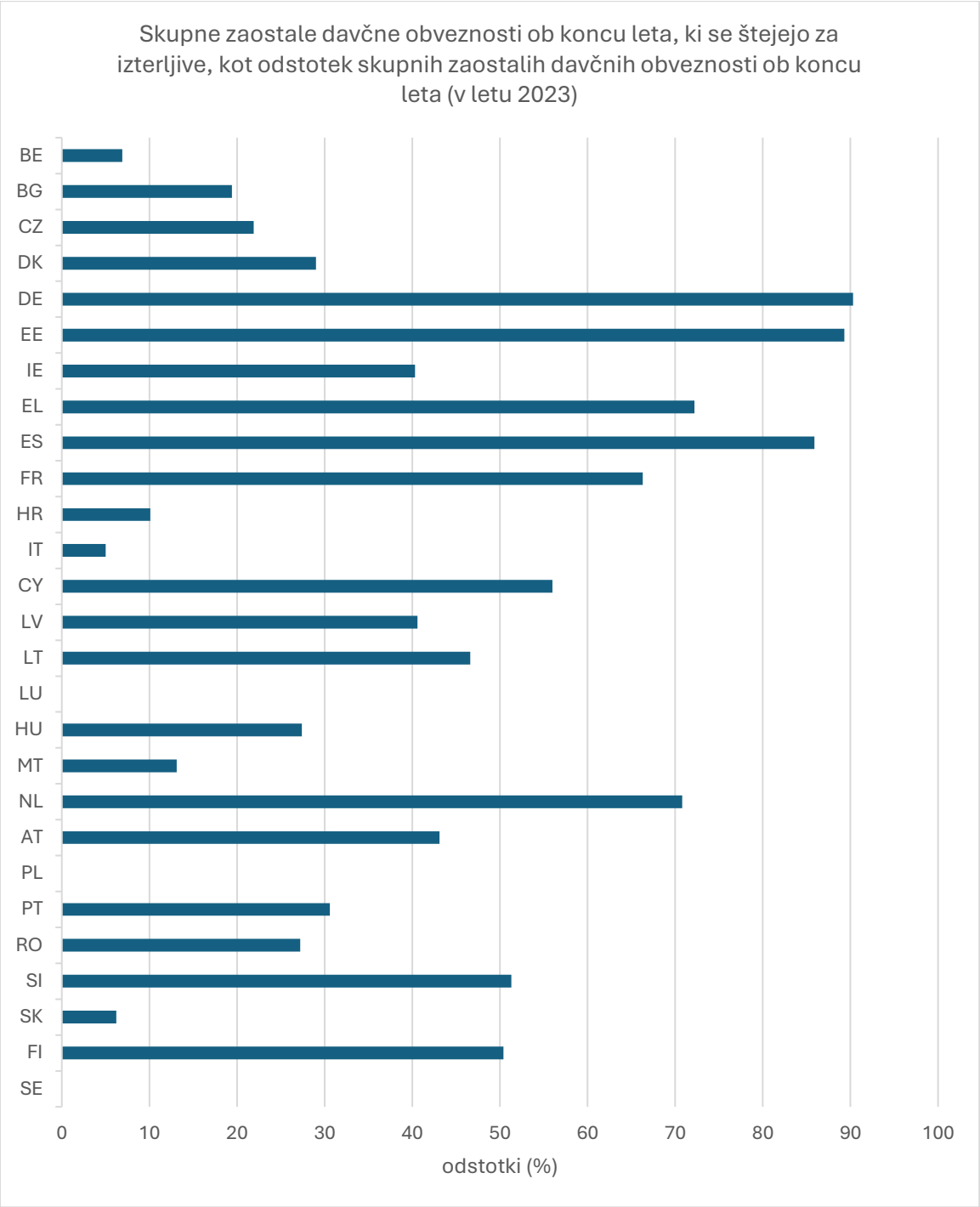
Priloga 2: Kazalniki izterjave nacionalnih zaostalih davčnih obveznosti

V spodnji tabeli je pregled skupnih zaostalih davčnih obveznosti ob koncu leta kot odstotek skupnih neto prihodkov (podatki za leto 2023)[16].



[16] Podatki iz poročila Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) o davčnih upravah za leto 2025, str. 105, sliki 7.2 in 7.3 (Tax Administration 2025 | OECD). Vir: Azijska razvojna banka (ADB), Inter-American Center of Tax Administrations (Medameriški center za davčne uprave, CIAT), Evropska organizacija davčnih uprav (IOTA), Mednarodni denarni sklad (MDS), OECD, mednarodna raziskava o davčnih upravah, preglednica D.41, deleži zaostalih davčnih obveznosti: končno stanje in izterljive zaostale davčne obveznosti, http://isoradata.org.

V spodnji tabeli je pregled skupnih zaostalih davčnih obveznosti ob koncu leta, ki se štejejo za izterljive, kot odstotek skupnih zaostalih davčnih obveznosti ob koncu leta (podatki za leto 2023)[17].



[17] Podatki iz poročila OECD o davčnih upravah za leto 2025, str. 106, slika 7.4 (Tax Administration 2025 | OECD). Vir: ADB, CIAT, IOTA, MDS, OECD, mednarodna raziskava o davčnih upravah, preglednica D.41, deleži zaostalih davčnih obveznosti: končno stanje in izterljive zaostale davčne obveznosti, http://isoradata.org.