EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.11.2025
COM(2025) 686 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV

{SWD(2025) 350 final}

1. UVOD

Davek na dodano vrednost (DDV) je usklajeni davek na potrošnjo v Evropski uniji (EU), ki se obračunava pri prodaji večine blaga in storitev, vključno s čezmejnimi transakcijami med državami članicami ter pri uvozu. Predstavlja pomemben vir prihodkov za države članice in neposredno prispeva v proračun EU. Za zaščito finančnih interesov EU in nemoteno delovanje notranjega trga je potreben celovit okvir EU za sodelovanje med državami članicami, da se zagotovi pravilna uporaba DDV na blago in storitve ter da se goljufije obravnavajo z ustreznimi sredstvi. Za ustrezno razumevanje izziva nadzora nad DDV pri transakcijah znotraj EU je v pomoč podatek, da so bile transakcije med državami članicami v letu 2023 ocenjene na 4,135 bilijona EUR[1], opravilo pa jih je 6,5 milijona aktivnih trgovcev[2]. Izgube DDV zaradi najpogostejše sheme goljufanja na področju DDV, imenovane goljufija neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti, znašajo od 12,5 milijarde EUR do 32,8 milijarde EUR letno[3].

EU je v zadnjih nekaj letih sprejela številne prelomne odločitve za okrepitev tega sodelovanja, ne da bi davčne zavezance preobremenila z obveznostmi poročanja. Najnovejša taka odločitev je bilo sprejetje svežnja o DDV v digitalni dobi[4] 11. marca 2025. Države članice bodo z novimi obveznostmi digitalnega poročanja, ki bodo začele veljati leta 2030, bolje opremljene za obravnavo čezmejnih goljufij na področju DDV in zaščito svojih prihodkov. EU se je leta 2020 odločila, da se bo proti goljufijam na področju DDV pri e-trgovanju borila z uporabo podatkov o čezmejnih plačilih, pridobljenih od ponudnikov plačilnih storitev[5]. Podatki so od januarja 2024 na voljo strokovnjakom za boj proti goljufijam, prvo poročilo o rezultatih pa se pričakuje v prihodnjih mesecih. Ukrepi za boj proti goljufijam v okviru EU za upravno sodelovanje na področju DDV so bili leta 2018 znatno okrepljeni, saj je bilo Eurofiscu (mreži strokovnjakov za boj proti goljufijam) omogočeno skupno obdelovanje podatkov o DDV za odkrivanje goljufij na področju DDV. To je omogočilo izjemen napredek v boju proti goljufijam na področju DDV na ravni EU.

Namen tega poročila o oceni okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV[6] je obvestiti Evropski parlament in Svet o ugotovitvah ocene, ki jo je Komisija izvedla med letoma 2023 in 2024, ter o predlaganih nadaljnjih ukrepih. Služi tudi kot poročilo, ki ga Komisija vsakih pet let predloži Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi upravnega sodelovanja na področju DDV[7].

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Glede na letne statistične podatke, ki jih predložijo države članice.

3 Študija o vrzeli pri izpolnjevanju obveznosti v zvezi z DDV zaradi goljufij neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti iz leta 2024 (https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en).

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en.

5 Direktiva Sveta (EU) 2020/284 glede uvedbe nekaterih zahtev za ponudnike plačilnih storitev in Uredba Sveta (EU) 2020/283 v zvezi z ukrepi za krepitev upravnega sodelovanja za boj proti goljufijam na področju DDV.

6 Uredba Sveta (EU) št. 904/2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost, UL L 268, 12.10.2010, str. 1.

7 Člen 59 Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010.

2. UGOTOVITVE OCENE

V oceni je analizirano delovanje okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV z uporabo standardnih meril vrednotenja (uspešnost, učinkovitost, ustreznost, skladnost in dodana vrednost EU), da se ocenijo vsi načini sodelovanja, določeni v osnovni Uredbi Sveta (EU) št. 904/2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost. Razvrščeni so v naslednje kategorije:

- **izmenjava informacij** omogoča davčnim upravam, da zahtevajo dodatne informacije o davčnih zavezancih za pomoč pri nacionalnih postopkih nadzora,
- **čezmejne revizije** omogočajo davčnim upravam, da ustanovijo večnacionalno revizijsko skupino, ki skupaj analizira stanje podjetij na področju DDV,
- **podatki v skupni rabi:** sistem izmenjave podatkov o DDV (sistem VIES) vsebuje vse podatke o čezmejnih transakcijah med državami članicami,
- **Eurofisc:** mreža strokovnjakov za boj proti goljufijam iz davčnih uprav, ki lahko skupaj obdelujejo informacije za prepoznavanje goljufij in delujejo kot sistem zgodnjega opozarjanja,
- **zagotavljanje informacij davčnim zavezancem** omogoča davčnim zavezancem, da pred dobavo blaga in opravljanjem storitev preverijo veljavnost identifikacijske številke za DDV stranke v drugi državi članici.

Medtem ko delovni dokument služb Komisije, ki spremlja poročilo, vsebuje podrobnosti o različnih oblikah sodelovanja, to poročilo ponuja jedrnat pregled najpomembnejših ugotovitev ocene.

2.1. Uspešnost

Uspešnost različnih načinov sodelovanja na področju DDV je bila ocenjena glede na naslednje posebne cilje okvira EU:

- **izboljšanje uporabe obstoječih instrumentov upravnega sodelovanja** v zvezi z bojem proti goljufijam na področju DDV in **izboljšanje izmenjave informacij** med državami članicami,
- **prispevanje k boju proti goljufijam na področju DDV** s hitro in učinkovitejšo identifikacijo in razbijanjem goljufivih mrež, povezanih z DDV,
- **izboljšanje večdisciplinarnega pristopa** k boju proti goljufijam na področju DDV in preprečevanje teh goljufij s hitrejšimi in bolj usklajenimi zmogljivostmi za odzivanje ter boljšim dostopom do informacij o DDV za različne organe (uprave, carinske organe, organe odkrivanja in pregona ter tožilstva).

Okvir EU v zvezi s prvim ciljem **še naprej izboljšuje upravno sodelovanje na področju DDV** z zagotavljanjem pravne podlage, ki se izraža v več orodjih za sodelovanje, ki državam članicam omogočajo učinkovito sodelovanje. Ta orodja je treba obravnavati kot nabor orodij, ki jih lahko po potrebi uporabijo davčne uprave. Države članice ga cenijo kot prednost okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV.

Čeprav je izmenjava informacij morda najvidnejše izmed različnih orodij za sodelovanje, se v primerjavi s preteklostjo uporablja manj pogosto. Število izmenjav informacij na zahtevo se je v zadnjih šestih letih na primer zmanjšalo za skoraj 25 % in se je leta 2023 ustavilo na 30 000 izmenjavah. Tovrstno sodelovanje je v okviru EU za upravno sodelovanje na področju DDV dobro uveljavljeno. Vendar se v 28 % primerov popolne informacije prejmejo po izteku 30-dnevnega roka. Zato so prejete informacije manj

dragocene, zamude pa ovirajo sposobnost držav članic, da bi uvedle učinkovite ukrepe proti goljufijam. Posledično se vse pogosteje uporabljajo učinkovitejša sredstva za sodelovanje, na primer Eurofisc. Podobno je bilo ugotovljeno za čezmejne revizije. Države članice so v preteklosti izvajale več takih revizij, ki so se takrat dojemale kot učinkovito sredstvo za obravnavanje davčnih vrtiljakov. Z razvojem Eurofisca pa se lahko iste informacije zberejo hitreje in brez potrebe po usklajenih čezmejnih revizijah.

Države članice menijo, da je Eurofisc najučinkovitejše sredstvo za sodelovanje, saj cenijo prilagodljivost, ki jo omogoča. Strokovnjaki, ki jih zadevni organi imenujejo za sodelovanje v mreži, vsak dan tesno sodelujejo in lahko odgovarjajo na zahteve brez potrebe po dolgotrajni izmenjavi informacij. Eurofisc je opremljen tudi s po meri izdelanimi elektronskimi orodji, ki avtomatizirajo zbiranje podatkov in opravijo predhodno oceno tveganja, kar se je pred letom 2019 izvajalo ročno. To omogoča boljše izkoriščanje strokovnega znanja in izkušenj ter osredotočenost na končne analize. Države članice cenijo, da so prejeti signali o goljufijah podprti z analizo ozadja in oceno morebitnih izgub DDV. Potrebni ukrepi za boj proti goljufijam se lahko sprejmejo hitreje, brez ponovnega posvetovanja z drugimi državami.

Nazadnje je okvir EU koristen tudi za davčne zavezance, saj pomaga trgovcem znotraj EU pri izpolnjevanju njihovih obveznosti glede preverjanja veljavnosti identifikacijske številke za DDV njihove stranke v drugi državi članici. Sistem VIES se v ta namen uporabi do 17 milijonkrat na dan, njegova uporaba pa se je v obdobju, ki ga zajema ocena, izboljšala. Trgovci cenijo takojšnjo potrditev informacij, ki jih predloži stranka. Sistem trgovcem omogoča tudi, da shranijo dokazilo, da so izvedli preverjanje, ki ga lahko nato v primeru revizije predložijo davčnim organom.

V zvezi z drugim ciljem, **prispevanjem k boju proti goljufijam na področju DDV**, se ocena osredotoča na Eurofisc kot osrednje orodje, ki ga države članice uporabljajo za odkrivanje čezmejnih goljufij na področju DDV. Eurofisc njegovi glavni uporabniki, torej organi držav članic, zelo cenijo zaradi njegovega delovanja in rezultatov. Mreža izpolnjuje njihove potrebe glede analize goljufij na področju DDV pri čezmejnih transakcijah. Mreža je leta 2024 ugotovila sume goljufij v vrednosti 14,8 milijarde EUR. To bi pomenilo potencialne izgube DDV v vrednosti 3 milijarde EUR. V primerjavi s študijo o vrzeli zaradi goljufij neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti iz leta 2024 ta znesek predstavlja le 24 % ocenjenih goljufij neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti v skladu z njihovo najnižjo oceno. To nakazuje, da bi moral Eurofisc odkriti več čezmejnih goljufij na področju DDV. V oceni so bila opredeljena možna sredstva za izboljšanje učinkovitosti Eurofisca, ki bodo podrobneje opisana v tem poročilu.

Eurofisc dobro krije potrebe držav članic po boju proti goljufijam na področju DDV z upravnimi sredstvi. Poleg tega se rezultati, ki jih dosega Eurofisc, vsako leto v povprečju izboljšajo za 20 %, z dostopom do novih virov informacij, kot so carinski podatki in podatki o registraciji avtomobilov, pa se je znatno povečala zmogljivost Eurofisca za odkrivanje čezmejnih goljufij na področju DDV. Ocena prav tako razkriva, da bi dodatne informacije, vključno z registri dejanskega lastništva in bančnimi podatki, mreži lahko omogočile prepoznavanje novih goljufivih mrež z razkrivanjem povezav, ki niso razvidne le iz podatkov o DDV.

Preglednica 1: Zneski goljufivih transakcij na področju DDV, ki jih je odkril Eurofisc z uporabo analize transakcijskih mrež[8]

	2020	2021	2022	2023	2024
Znesek odkritih goljufivih ali sumljivih transakcij (v milijonih EUR), povezanih z goljufijami neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Znesek odkritih goljufivih ali sumljivih transakcij (v milijonih EUR), povezanih z vozili	podatek ni na voljo	podatek ni na voljo	podatek ni na voljo	1 899	2 700
Število odkritih goljufov	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Število preklicev registracije za DDV	495	775	1 942	2 995	2 665

V zvezi z zadnjim ciljem izboljšanja **večdisciplinarnega pristopa k boju proti goljufijam na področju DDV** je bilo z oceno ugotovljeno, da okvir EU na tem področju ni bil uspešen. Možnosti, ki jih ponuja okvir EU za izmenjave z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in Agencijo EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol), se ne uporabljajo ali pa se uporabljajo le občasno, saj takšne izmenjave ne morejo potekati na pobudo urada OLAF ali Europola, pač pa jih lahko sproži le Eurofisc. Kar zadeva urad OLAF, ni Eurofisc nikoli izkoristil te možnosti, v zvezi z Europolom pa jo je izkoristil le redko. Zato države članice namesto možnosti, ki jih ponuja okvir EU, še vedno raje uporabljajo nacionalne kanale za navezovanje stikov z uradom OLAF ali Europolom. Neposreden dostop do informacij o DDV, izmenjanih v okviru EU, je poleg tega omogočen le davčnim organom, v nekaterih omejenih primerih pa tudi carinskim organom. Vendar so te informacije ključne za druge organe, ki preiskujejo čezmejne goljufije na področju DDV, vključno z nacionalnimi organi odkrivanja in pregona ter organi EU.

Urad OLAF je upravne preiskave primerov carinskih goljufij zaključil s priporočili za izterjavo utajenih dajatev v višini približno 1,12 milijarde EUR za obdobje 2022–2024. Europol je zagotovil dragoceno podporo preiskavam, ki jih izvaja Evropsko javno tožilstvo (EJT), ustrezne podatke pa prejema le neposredno od nacionalnih organov odkrivanja in pregona, in sicer na prostovoljni osnovi. Ti primeri so neločljivo povezani z utajo DDV pri uvozu, urad OLAF pa je pristojne nacionalne organe obvestil o svojih ugotovitvah v zvezi z utajo DDV, da bi omogočil sprejetje ukrepov na nacionalni ravni. Kot je ugotovilo Evropsko računsko sodišče v Posebnem poročilu št. 8/2025, je bilo do nedavnega sodelovanje držav članic z uradom OLAF v carinskih in davčnih zadevah v primeru goljufij v okviru carinskega postopka 42 (CP42) omejeno na goljufije s prenizkim vrednotenjem, urad OLAF pa se je leta 2024 začel osredotočati na utajo uvoznih dajatev in DDV za blago, ki je bilo nezakonito vneseno v EU in odposlano končnim potrošnikom v okviru e-trgovanja, ter v zvezi s tem začel sodelovati z državami članicami. Urad OLAF poleg tega tudi dejavno preiskuje, kje se slamnata podjetja, ki v shemah goljufij na področju carin in DDV delujejo kot goljufivi uvozniki, pogosto registrirajo za DDV.

[8] Statistični podatki, ki jih je sporočil Eurofisc in so objavljeni na spletišču Komisije (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en). V analizi transakcijskih mrež so goljufije neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti opredeljene od leta 2020, goljufije na področju vozil pa od leta 2023.

Nazadnje je urad OLAF leta 2024 začel preiskave v zvezi z izogibanjem uvoznim dajatvam in goljufijami na področju DDV pri uvozu z oddaljenih spletnih platform v okviru sistema UVEM. To vključuje obsežno navzkrižno preverjanje podatkov o uvozu in DDV z uporabo naprednih analitičnih orodij, da bi se odkrile utaje DDV.

Evropsko javno tožilstvo je pristojno za preiskovanje in pregon čezmejnih goljufij na področju DDV, katerih skupna škoda znaša najmanj 10 milijonov EUR. EJT je leta 2024 začelo preiskave čezmejnih goljufij na področju DDV, katerih škoda je ocenjena na 13,15 milijarde EUR. Na ravni EU zdaj ni izmenjave informacij med Eurofiscom in EJT. EJT se mora pri pridobivanju potrebnih informacij zanašati na nacionalne kanale, zaradi česar prenos takih informacij traja dlje, kar otežuje postopek zbiranja popolnega nabora dokazov. **Neposreden dostop EJT na ravni EU do ustreznih podatkov o DDV za čezmejne transakcije bi racionaliziral zbiranje dokazov v zvezi z goljufijami na področju DDV in zagotovil eno vstopno točko za vse dodatne podatke o goljufijah na področju DDV, pomembne za preiskave in pregon, ki jih opravlja EJT.** Države članice so izrazile nenaklonjenost izmenjavi podatkov o DDV prek Eurofisca brez izrecne pravne podlage v Uredbi (EU) št. 904/2010.

Vendar ključne informacije o DDV, ki se izmenjujejo v okviru EU, niso dostopne tem organom EU in jih je treba pridobiti prek dvostranskih izmenjav. To povzroča zamude in razdrobljenost podatkov ter spodkopava učinkovitost boja proti goljufijam na področju DDV na ravni EU. Marca 2023[9] je Svet obenem poudaril, da je okrepljeno sodelovanje med policijo, mejno in obalno stražo, carinskimi, pravosodnimi, upravnimi in davčnimi organi ter z institucijami, organi, agencijami in zadevnimi mrežami EU ključnega pomena v boju proti kriminalnim združbam. Te kriminalne združbe uporabljajo čezmejne goljufije na področju DDV kot sredstvo za financiranje svojih drugih nezakonitih dejavnosti. Svet[10] je leta 2021 določil prednostne naloge EU v boju proti hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu v okviru Evropske večdisciplinarne platforme proti grožnjam kriminala (EMPACT). Goljufije na področju DDV so del teh prednostnih nalog. Ustrezno se bodo upoštevale tudi ugotovitve Evropskega računskega sodišča iz več posebnih poročil o okviru DDV[11].

To poudarja potrebo po okrepitvi večdisciplinarnega pristopa na ravni EU, ki ga okvir EU za upravno sodelovanje na področju DDV v sedanji obliki ne zagotavlja učinkovito.

---

9 Sklepi Sveta o stalnem izvajanju političnega cikla EU proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala: EMPACT 2022 +

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/sl/pdf.

10 Boj proti organiziranemu kriminalu: Svet določa 10 prednostnih nalog za naslednja štiri leta https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Posebno poročilo št. 08/2025: Goljufije na področju DDV pri uvozu – Finančni interesi EU pri poenostavljenih uvoznih carinskih postopkih niso dovolj zaščiteni. Posebno poročilo št. 12/2019: E-trgovanje: mnogo izzivov v zvezi s pobiranjem DDV in carinskih dajatev še ni bilo odpravljenih. Posebno poročilo št. 19/2017: Uvozni postopki: pomanjkljivosti v zakonodajnem okviru in neuspešno izvajanje negativno vplivajo na finančne interese EU. Posebno poročilo št. 24/2015: Boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti: potrebnih je več ukrepov. Posebno poročilo št. 13/2011: Ali se s kontrolo carinskega postopka 42 preprečujejo in ugotovijo utaje DDV?

2.2. Učinkovitost

Države članice so izrazile zadovoljstvo glede učinkovitosti instrumentov upravnega sodelovanja[12]. Breme izpolnjevanja zahtev okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV večinoma nosijo davčni organi, ki izvajajo mehanizme sodelovanja in usklajujejo svoje dejavnosti. Sam okvir ne povzroča neposrednih stroškov za davčne zavezance ali državljane. Nasprotno, njegov cilj je poenostaviti dostop do informacij in zmanjšati stroške izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz direktive o DDV[13] ali nacionalne zakonodaje.

Kar zadeva upravno obremenitev, je lahko le malo držav članic zagotovilo natančno oceno stroškov, ki jih imajo zaradi informacijske tehnologije ali človeških virov, potrebnih za upravno sodelovanje na področju DDV, vendar pa nobena od nekaj predloženih ocen ni presegla 250 000 EUR na leto za sistem, kot je VIES, ki ga davčni zavezanci za izdajanje svojih računov vsak dan uporabijo 17 milijonkrat. Brez takega sistema bi se davčni zavezanci pri oskrbi na notranjem trgu soočali z bistveno višjimi stroški izpolnjevanja obveznosti in s finančnimi tveganji. Komisija razvija osrednje elektronske sisteme, kot sta analiza transakcijskih mrež[14] in osrednji elektronski sistem informacij o plačilih (CESOP)[15], s pomočjo programa Fiscalis[16], s čimer se izogne potrebi po razvoju podobnih sistemov v vseh 27 državah članicah. Analiza transakcijskih mrež je orodje za analizo tveganja, ki uporablja podatke VIES o čezmejnih transakcijah in ki je Eurofiscu omogočilo identifikacijo sumljivih transakcij v višini 14,6 milijarde EUR in leta 2023 privedlo do 2 352 preklicev registracije za DDV ter s tem prihranilo prihodke iz naslova DDV v višini več milijard EUR. Sistem CESOP zbira podatke o čezmejnih plačilih in Eurofiscu omogoča navzkrižno preverjanje podatkov o DDV s podatki o prejemnikih plačil za poenostavljeno odkrivanje goljufij na področju DDV pri e-trgovanju. Komisija v zvezi z drugimi sistemi zagotavlja, da so sistemi, razviti na nacionalni ravni, interoperabilni, s čimer se prihranijo stroški za vse države članice. V tem smislu so koristi bistveno večje od stroškov.

V oceni je obenem poudarjeno, da prihaja do prekrivanja med orodji za sodelovanje. Nekatere obveznosti poročanja bi se lahko odpravile, da bi se zmanjšala upravna obremenitev davčnih uprav in davčnih zavezancev, ko informacije niso več relevantne ali so na voljo drugje.

---

[12] Opozoriti je treba, da države članice ne morejo vedno zagotoviti ocen stroškov upravnega sodelovanja na področju DDV. 61 % držav članic meni, da koristi odtehtajo stroške, 25 % pa jih je navedlo, da tega ne vedo.

[13] Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost, UL L 347, 11.12.2006.

[14] Analiza transakcijskih mrež je elektronski sistem, ki ga je Komisija razvila in ga vzdržuje za pomoč Eurofiscu pri zbiranju in analizi podatkov. Natančno delovanje analize je zaupno, vendar analiza transakcijskih mrež na splošno pomaga Eurofiscu pri vizualizaciji medsebojnih povezav podjetij v shemi goljufanja in obsega ogroženega DDV. Komisija nima dostopa do podatkov.

[15] CESOP je novi elektronski sistem v boju proti goljufijam na področju DDV v sektorju e-trgovanja. Uveden je bil januarja 2024. Sistem prejema podatke o čezmejnih plačilih od ponudnikov plačilnih storitev in jih primerja s poročanjem o DDV. Cilj je prepoznati podjetja, ki poročajo premalo ali sploh ne poročajo. Tudi ta sistem razvija in vzdržuje Komisija, ki pa nima neposrednega dostopa do obdelanih podatkov.

[16] Uredba (EU) 2021/847 o vzpostavitvi programa „Fiscalis“ za sodelovanje na področju obdavčitve in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1286/2013.

2.3. Skladnost

Pri presoji skladnosti okvira EU so upoštevani tako notranji kot zunanji vidiki. Kar zadeva notranjo skladnost, v oceni kljub večkratnim in pogostim spremembam niso bila ugotovljena neskladja med določbami Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010 in pri medsebojnem delovanju različnih orodij za sodelovanje. Države članice cenijo raznolikost orodij, večina pa ne poroča o konfliktih med njimi, tudi če se v nekaterih primerih prekrivajo. Države članice izberejo ustrezno orodje glede na svoje potrebe.

Kar zadeva zunanjo skladnost, ne prihaja do prekrivanja med Uredbo Sveta (EU) št. 904/2010 in drugo zakonodajo EU, kot so direktiva o DDV, direktiva o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja[17] ali direktiva o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev[18], pač pa se ti predpisi v veliki meri dopolnjujejo med seboj. Izboljšanje upravnega sodelovanja na področju DDV je dejansko popolnoma skladno z drugimi politikami EU na področju DDV. Vendar bi bilo mogoče neobstoj pravnih določb v Uredbi Sveta (EU) št. 904/2010, ki bi poenostavile dejansko in učinkovito sodelovanje na področju DDV na ravni EU med davčnimi organi, ki sodelujejo v Eurofiscu, in drugimi preiskovalnimi organi/agencijami, kot so EJT, urad OLAF in Europol, šteti za nedoslednost. Poleg tega v primeru urada OLAF to ni v skladu z določbami Uredbe Sveta (ES) št. 515/97[19], ki obravnava upravno sodelovanje na področju carinskega prava, saj so carinske goljufije neločljivo povezane z utajo DDV pri uvozu in morda tudi z utajo DDV znotraj EU. Čeprav je potreba po sodelovanju med vsemi temi organi splošno priznana, izmenjave v praksi ne obstajajo ali nimajo izrecne pravne podlage. Njihov potencial, da bi učinkoviteje prispevale k boju proti goljufijam na področju DDV, zmanjšuje zlasti dejstvo, da EJT na ravni EU nima neposrednega dostopa do ustreznih podatkov o DDV za čezmejne transakcije ter da so možnosti urada OLAF za sodelovanje z Eurofiscom in državami članicami omejene, pa tudi zapleti glede izvajanja sodelovanja z Europolom. Ta vprašanja so še posebej pomembna, ker davčne pristojnosti pripadajo predvsem državam članicam in so politično izjemno občutljive, Eurofisc pa nima niti pravne osebnosti niti hierarhične strukture.

2.4. Dodana vrednost EU

Brez okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV bi se morale države članice zanašati na dvostranske ali večstranske sporazume, saj bi čezmejne transakcije še vedno zahtevale skupni nadzor davčnih uprav. Odsotnost okvira EU bi pomenila dodatne stroške za vzpostavitev nacionalnih elektronskih sistemov in njihovo interoperabilnost z drugimi državami.

Da bi imel boj proti goljufijam na področju DDV pri čezmejnih transakcijah trajen učinek, je poleg tega potrebno tesno sodelovanje **vseh** držav članic. Nacionalni ali celo regionalni pristopi ne bi bili učinkoviti. Goljufi bi izkoristili šibkost takšnega omrežja tako, da bi delovali v državi, ki sodeluje najmanj.

---

[17] Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS.

[18] Direktiva Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi.

[19] Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje.

Nazadnje pa bi se povečali tudi stroški poslovanja v EU, če okvir EU ne bi obstajal. Prednost za davčne zavezance je, da lahko preverijo veljavnost vseh identifikacijskih številk za DDV v EU prek enega samega spletišča, s čimer se izognejo potrebi po vzpostavitvi 27 vmesnikov z nacionalnimi podatkovnimi zbirkami.

2.5. Ustreznost

Okvir EU za upravno sodelovanje na področju DDV ostaja relevanten, saj pravila, ki urejajo čezmejne transakcije, ostajajo nespremenjena, goljufi pa še naprej izkoriščajo slabosti teh pravil. V študiji o vrzeli zaradi goljufij neplačujočega gospodarskega subjekta znotraj Skupnosti, navedeni v uvodu, je ocenjeno, da goljufi še naprej izkoriščajo prehodni sistem DDV za čezmejne transakcije, zaradi česar so države članice prikrajšane za znatne prihodke. Vrzel pri pobiranju DDV se še naprej zmanjšuje, kar kaže, da se zmanjšuje tudi število nacionalnih goljufij na področju DDV. Vendar države članice čezmejne sheme goljufij na področju DDV še vedno zaznavajo kot precejšnjo grožnjo. Eurofisc ostaja najučinkovitejše upravno sredstvo za boj proti tovrstnim goljufijam, kar dokazuje ustreznost okvira EU.

3. SKLEPI O DELOVANJU OKVIRA EU ZA UPRAVNO SODELOVANJE NA PODROČJU DDV

Splošne ugotovitve ocene kažejo, da okvir EU za upravno sodelovanje na področju DDV v veliki meri učinkovito zagotavlja, da so davčnim upravam na voljo vsa potrebna sredstva za nadzor čezmejnih transakcij za namene DDV. Sodelovanje med državami članicami je namenjeno zmanjšanju upravne obremenitve davčnih strokovnjakov in zagotavljanju učinkovitejšega nadzora. Okvir EU ostaja ustrezen in skladen, vendar je treba ponovno preučiti njegovo zunanjo skladnost, da bi se bolje vključil v večdisciplinarni pristop v boju proti goljufijam na področju DDV. Davčnim upravam in davčnim zavezancem je obenem jasna dodana vrednost EU okvira.

Okvir EU v veliki meri izpolnjuje svoje cilje, čeprav je še vedno prisotno vprašanje učinkovitosti večdisciplinarnega pristopa v boju proti goljufijam na področju DDV. Države članice se pri nadzoru vse večjega števila transakcij znotraj EU močno zanašajo na različne oblike sodelovanja. Vendar se morajo zaradi velikega števila čezmejnih transakcij bolj opirati na sistem VIES, ki jim omogoča avtomatizirano pridobivanje informacij, Eurofisc pa uporabijo le za hitro preverjanje sumov goljufije. Drugi načini sodelovanja so namenjeni manj nujnim primerom. To so potrdile davčne uprave, s katerimi so bila opravljena posvetovanja v okviru ocene.

Eurofisc zagotavlja skupno analizo tveganja podatkov o DDV. V obdobju 2020–2024 je odkril sumljive transakcije v vrednosti 49,8 milijarde EUR. Ta znesek bi bil lahko še večji, če bi imel Eurofisc dostop do drugih virov informacij, ki trenutno niso na voljo v okviru EU za upravno sodelovanje na področju DDV, vendar so običajno na voljo davčnim upravam na nacionalni ravni. Za boj proti goljufijam na področju DDV bi bilo koristno razširiti seznam podatkov, ki jih lahko obdeluje Eurofisc. Ta bi lahko na primer z dostopom do podatkov o dejanskem lastništvu preprečil uporabo slamnatih subjektov pri goljufijah na področju DDV. Dostop do bančnih registrov in redni stiki z organi za preprečevanje

pranja denarja (enote za finančne preiskave[20]) bi organom omogočili boljšo uporabo načela „sledenja denarju“ v boju proti goljufijam.

Glavna ugotovitev je naslednja: čeprav zakonodaja Unije o upravnem sodelovanju na področju DDV zagotavlja trden in dobro delujoč okvir za tesno sodelovanje med pristojnimi organi, goljufije na področju DDV še vedno pomenijo pomembno finančno grožnjo za nacionalne proračune in proračun EU. Poleg tega resne goljufije na področju DDV ogrožajo tudi varnost EU, kot je priznal Svet, saj organizirane kriminalne združbe pogosto uporabljajo svoje goljufivo pridobljene dobičke iz DDV za financiranje drugih oblik kriminala, kot sta tihotapljenje cigaret ali nedovoljen promet s prepovedanimi drogami.

Ob upoštevanju navedenega so bila opredeljena naslednja glavna področja upravnega sodelovanja na področju DDV, na katerih bi bilo mogoče še dodatno zmanjšati goljufije na področju DDV:

- racionalizacija zmogljivosti Eurofisca za odkrivanje goljufij na področju DDV in njegovo delovanje kot mehanizem zgodnjega opozarjanja za preprečevanje goljufij z upravnimi ukrepi,
- okrepitev sodelovanja med davčnimi in carinskimi organi v boju proti goljufijam na področju DDV pri uvozu ter vzpostavitev okvira za upravno sodelovanje med uradom OLAF, Eurofiscom in nacionalnimi carinskimi in davčnimi organi, vključno z neposrednim dostopom do ustreznih podatkov, kar je ugotovilo tudi Evropsko računsko sodišče v svojih posebnih poročilih št. 24/2015 in 08/2025[21],
- krepitev večdisciplinarnega sodelovanja na ravni EU med različnimi upravami, kot je urad OLAF, ter organi odkrivanja in pregona, kot sta Europol in EJT, vključno z neposrednim dostopom do ustreznih podatkov na ravni EU v skladu z njihovimi zadevnimi pooblastili, ob upoštevanju ustreznega varstva podatkov in postopkovnih zaščitnih ukrepov.

4. POT NAPREJ

Komisija bo za obravnavo zgoraj navedenih točk razmislila o spremembi okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV, s poudarkom na večdisciplinarnih vidikih boja proti goljufijam na področju DDV, v skladu s tekočim pregledom strukture EU za boj proti goljufijam[22].

---

[20] Direktiva (EU) 2024/1640 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. maja 2024 o mehanizmih, ki jih morajo vzpostaviti države članice za preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma.

[21] Glej Priporočilo 12 Posebnega poročila št. 24/2015: Boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti: potrebnih je več ukrepov ter odstavka 93 in 107 Posebnega poročila št. 08/2025: Goljufije na področju DDV pri uvozu – Finančni interesi EU pri poenostavljenih uvoznih carinskih postopkih niso dovolj zaščiteni.

[22] Pregled celotne strukture za boj proti goljufijam, povezane s finančnimi interesi EU, da se zagotovi učinkovito in uspešno sodelovanje z Evropskim javnim tožilstvom za zaščito proračuna EU. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en.

4.1. Okrepitev Eurofisca

Eurofisc so države članice v preteklih letih dojemale kot učinkovito upravno orodje v boju proti čezmejnim goljufijam na področju DDV. Ima privilegiran dostop do informacij o DDV in vsebuje učinkovita orodja za analizo tveganja, avtomatizirano zbiranje podatkov in predhodno analizo, ki so močno izboljšala njegovo delovanje. Države članice priznavajo tudi dodano vrednost Eurofisca in njegovo vlogo v boju proti goljufijam na področju DDV. Da bi Komisija izkoristila ta potencial, bo raziskala:

1. ali se bosta okrepila upravljanje in odgovornost Eurofisca;
2. ali bi lahko **dodatne informacije, kot so registri bančnih računov, podatki o lastništvu podjetij ali informacije o pranju denarja (FIU)**, **Eurofiscu** koristile za opredelitev oseb, ki stojijo za goljufijo, in njihovih finančnih sredstev;
3. načine za zagotovitev, da **bo signalom Eurofisca sledil odziv s pravočasnimi upravnimi ukrepi za zaustavitev goljufije, kot je hitra razveljavitev identifikacijskih številk za DDV**, kar bi skrajšalo čas delovanja goljufa.

4.2. Okrepitev večdisciplinarnega pristopa v boju proti goljufijam na področju DDV

V okvir EU za upravno sodelovanje na področju DDV bi lahko še dodatno dostopali drugi organi v okviru njihovih pristojnosti na področju boja proti goljufijam na področju DDV, zlasti davčnim vrtiljakom. To je še posebej nujno za EJT, ki vodi številne preiskave, povezane s čezmejnimi goljufijami na področju DDV. **Neposreden dostop do podatkovnih zbirk o DDV na ravni EU, kot sta VIES ali CESOP**, bi znatno skrajšal njegov postopek zbiranja podatkov. To bi bilo pomembno tudi za urad OLAF pri izvajanju upravnih preiskav carinskih goljufij ter za usmerjanje sodelovanja med carinskimi organi, organi za DDV in Eurofiscom.

Eden od posebnih ciljev okvira EU za upravno sodelovanje na področju DDV je krepitev večdisciplinarnega pristopa v boju proti goljufijam na področju DDV. Ocena kaže, da okvir ni uspešno opravil te naloge, saj omogoča zelo omejeno sodelovanje Eurofisca z uradom OLAF in Europolom. Komisija bo razmislila o preoblikovanju tega dela okvira in ocenila rešitve, vključno z neposrednim dostopom do informacij, izmenjanih na podlagi okvira EU, ki bi bile v skladu s pristojnostmi in potrebami teh organov.

Komisija bo raziskala:

1. načine za okrepitev splošnega okvira EU za upravno sodelovanje za podporo učinkovitejšemu večdisciplinarnemu pristopu v boju proti goljufijam na področju DDV;

2. kratkoročno, možnosti za zagotovitev skladnosti uredbe o EJT[23] in uredbe o uradu OLAF[24] z okvirom EU za upravno sodelovanje na področju DDV, vključno z možnostmi neposrednega dostopa EJT in urada OLAF do podatkov o DDV v zvezi s

[23] Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT).

[24] Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999.

čezmejnimi transakcijami, ob upoštevanju ustreznih zaščitnih ukrepov za varstvo podatkov;

3. v širšem in naslednjem koraku, možnost celovite revizije Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010, da se omogoči izmenjava ustreznih informacij z vsemi organi EU za boj proti goljufijam, vključno s carinskimi organi in Europolom, v okviru njihovih pristojnosti.