EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2019/310 v zvezi s podaljšanjem dovoljenja Poljski, da uporablja poseben ukrep, ki odstopa od člena 226 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

V skladu s členom 395(1) Direktive 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) lahko Svet na predlog Komisije soglasno dovoli kateri koli državi članici, da uvede posebne ukrepe, ki odstopajo od določb navedene direktive, za poenostavitev postopka obračunavanja DDV ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom.

Poljska je z dopisoma, ki ju je Komisija evidentirala 27. marca 2024 in 1. oktobra 2024, zaprosila za dovoljenje, da bi še naprej uporabljala odstopanje od člena 226 direktive o DDV v zvezi z zahtevami glede izdajanja računov z davkom na dodano vrednost (DDV) in da bi še naprej uporabljala obvezni mehanizem deljenega plačila za dobave blaga in opravljanje storitev, dovzetnih za goljufije na Poljskem. V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 9. oktobra 2024 o zahtevi Poljske obvestila druge države članice. Komisija je z dopisom z dne 10. oktobra 2024 uradno obvestila Poljsko, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

Odstopanje, za katero se prosi podaljšanje, je bilo prvotno odobreno z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2019/310[1] za obdobje od 1. marca 2019 do 28. februarja 2022 in prvič podaljšano z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/559 z dne 5. aprila 2022[2] za obdobje do 28. februarja 2025.

Poljska je v skladu s členom 2, drugi odstavek, Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2019/310 Komisiji predložila poročilo o splošnem učinku ukrepa na raven goljufij in na zadevne davčne zavezance, ki je bilo evidentirano 13. novembra 2023.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Po obdobju prostovoljnega sistema deljenega plačila je Poljska na podlagi Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2019/310 uvedla obvezni mehanizem deljenega plačila za dobave določenega blaga in opravljanje določenih storitev, dovzetnih za goljufije. To pomeni, da kadar se dobava blaga ali opravljanje storitev opravi v okviru tega mehanizma (računi za blago in storitve, ki spadajo na področje uporabe, v skupnem bruto znesku – vključno z DDV – nad 15 000 PLN), mora dobavitelj poleg rednega bančnega računa imeti tudi ločeni blokiran račun za DDV. Neto znesek (brez DDV) se prenese na redni bančni račun dobavitelja, znesek DDV pa na ta ločeni račun za DDV. Čeprav sredstva na blokiranem računu ostanejo v lasti dobavitelja, se lahko ta sredstva uporabijo le za posebne namene, denimo za plačilo DDV, dolgovanega davčnemu organu, ali DDV, ki izhaja iz računov, prejetih od drugih dobaviteljev. V primeru presežka vstopnega DDV nad izstopnim DDV je treba vračilo izvesti v 60 dneh na redni račun davčnega zavezanca.

Da bi zagotovili delovanje sistema, morajo računi za dobavo v okviru mehanizma deljenega plačila vključevati posebno izjavo, da se DDV plača na dobaviteljev ločen bančni račun za DDV, in sicer za plačila, ki se izvedejo z bančnimi nakazili. V ta namen je treba omogočiti odstopanje od člena 226 direktive o DDV, ki določa, da se lahko na računih zahtevajo le

[1] Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2019/310 z dne 18. februarja 2019 o dovoljenju Poljski, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od člena 226 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 51, 22.2.2019, str. 19).

[2] Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/559 z dne 5. aprila 2022 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2019/310 glede dovoljenja, podeljenega Poljski, da še naprej uporablja posebni ukrep, ki odstopa od člena 226 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 108, 7.4.2022, str. 51).

podatki, navedeni v tem členu; podatki glede mehanizma deljenega plačila v tem členu niso opredeljeni.

Kot je navedeno zgoraj, je Poljska po prvem podaljšanju za obdobje do konca februarja 2025 zaprosila za dodatno podaljšanje, saj meni, da je imel ukrep odstopanja, potreben za delovanje mehanizma deljenega plačila, pozitiven učinek.

Poljska je poleg podaljšanja zaprosila za nadomestitev sedanje priloge, v kateri so navedeni blago in storitve in za katere se uporablja mehanizem deljenega plačila. Seznam trenutno temelji na poljski klasifikaciji blaga in storitev (PKWiU 2015). Vendar nacionalna zakonodaja predvideva, da se nacionalni sistem razvrščanja nadomesti s kombinirano nomenklaturo za identifikacijo blaga. Da ji ne bi bilo treba posodobiti odstopanja v obdobju njegove uporabe, je Poljska zaprosila, naj se seznam s 150 postavkami nadomesti z zbirnim in poenostavljenim seznamom 13 kategorij, ki zajemajo isto vsebino. Poljska je potrdila, da se z uvedbo poenostavljenega seznama področje uporabe odstopanja ne bo razširilo.

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

Odstopanje temelji na členu 395 direktive o DDV, njegov namen pa je, da se poenostavi postopek pobiranja davka ali preprečijo nekatere vrste davčnih utaj ali izogibanja davkom. Poljska je ukrep odstopanja zahtevala zaradi boja proti davčnim utajam v sektorjih, v katerih se goljufije na področju DDV ugotavljajo že vrsto let. Odstopanje je skladno z veljavnimi predpisi politike.

V zvezi s tem je treba opozoriti, da je bilo Italiji z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2023/1552[3] odobreno podaljšanje podobnega odstopanja v zvezi z uporabo mehanizma deljenega plačila za nekatere specifične dobave.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 395 direktive o DDV.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

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

- **Sorazmernost**

Predlog je skladen z načelom sorazmernosti iz naslednjih razlogov.

Ta sklep se nanaša na dovoljenje, izdano državi članici na njeno zahtevo, in ne pomeni nobene obveznosti.

Odstopanje je časovno omejeno, področje uporabe pa je usmerjeno na dobave blaga in opravljanje storitev v tistih sektorjih, v katerih davčne goljufije povzročajo znatne težave.

Glede na široko področje uporabe odstopanja mora Poljska v primeru, da bi zaprosila za dovoljenje za podaljšanje posebnega ukrepa, predložiti poročilo o delovanju in učinkovitosti ukrepa na raven goljufij na področju DDV in na davčne zavezance (v zvezi z vračilom DDV, upravnim bremenom, morebitnimi stroški za davčne zavezance itd.).

[3] Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2023/1552 z dne 25. julija 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2017/784 glede trajanja dovoljenja za posebni ukrep, ki odstopa od členov 206 in 226 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost in ki ga je sprejela Italija, in njegovega področja uporabe (UL L 188, 27.7.2023, str. 45)

Zato je posebni ukrep sorazmeren z želenim ciljem, tj. bojem proti davčnim utajam in poenostavitvijo obračunavanja davkov.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument: izvedbeni sklep Sveta.

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

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

- **Posvetovanja z deležniki**

Ta predlog temelji na zahtevi Poljske in zadeva le to državo članico.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Strokovno mnenje ni bilo potrebno.

- **Ocena učinka**

Predlog izvedbenega sklepa Sveta Poljski dovoljuje, da še naprej uporablja odstopanje od člena 226 direktive o DDV, da se omogoči delovanje obveznega mehanizma deljenega plačila za plačilo DDV za določene dobave blaga in opravljanje storitev, kot je določeno na omejevalnem seznamu.

Kot je bilo navedeno, je Poljska Komisiji predložila poročilo, kot je to zahtevala prejšnja izjema.

Iz tega poročila je razvidno, da obvezni mehanizem deljenega plačila od zadnjega podaljšanja še naprej prispeva k zmanjšanju goljufij („davčnega vrtiljaka“), izogibanja davkom in davčnih utaj. Poleg tega se s tem mehanizem kupcu jamči, da ne more biti neprostovoljno vpleten v goljufive prakse dobavitelja, za katere bi bil lahko solidarno odgovoren.

Postopki za vračila DDV in sprostitev sredstev z računov DDV so se pospešili (s povprečno 27,56 dni leta 2018 na 19,41 dni leta 2022) in izboljšali finančno likvidnost davčnih zavezancev. Upravni stroški so se zmanjšali, saj je mehanizem v številnih primerih nadomestil mehanizem obrnjene davčne obveznosti, za katerega je bilo potrebnih več obveznosti poročanja. Poleg tega davčni zavezanci, ki imajo sedež na Poljskem ali v drugi državi članici, nimajo stroškov v zvezi z odprtjem računa za DDV pri banki na Poljskem. Če banka zaračuna pristojbino za vodenje računa za DDV, nastale stroške povrne pristojni davčni organ.

Nekateri drugi ključni podatki in ugotovitve iz poročila so navedeni v nadaljevanju.

Pred začetkom veljavnosti ukrepa je bilo ugotovljeno, da je skupni znesek goljufij v zvezi z DDV leta 2018 znašal 5 168 779 146 PLN. Ta znesek se je leta 2019 zmanjšal na 4 716 202 928 PLN, na 3 533 646 348 PLN leta 2020, na 2 672 606 551 PLN leta 2021 in leta 2022 na 1 671 788 122 PLN. To ob koncu obdobja pregleda leta 2022 pomeni 52,69-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2020 in 67,66-odstotno zmanjšanje od začetka ukrepa.

Podobno se je zmanjšalo tudi število postopkov v zvezi z goljufijami na področju DDV. Pred začetkom ukrepa je bilo leta 2018 sproženih 3 507 postopkov. Njihovo število se je leta 2019

zmanjšalo na 3 389, na 2 973 leta 2020 in leta 2021 na 3 288. Po rahlem povečanju v letu 2021 se je to število leta 2022 dodatno zmanjšalo na 2 750. To pomeni 7,5-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2020 in 21,59-odstotno zmanjšanje od začetka ukrepa.

Z nadaljnjo uporabo obveznega mehanizma deljenega plačila se je dodatno zmanjšalo število goljufij „davčnega vrtiljaka“. Pred uvedbo mehanizma je bilo leta 2018 sproženih 558 postopkov v zvezi z „davčnim vrtiljakom“. To število se je leta 2019 zmanjšalo na 277, na 207 leta 2020, na 167 leta 2021 in leta 2022 na 97. To je ob koncu leta 2022 pomenilo 53,14-odstotno zmanjšanje od leta 2020 in 82,62-odstotno zmanjšanje od začetka ukrepa.

Posledično je bilo zabeleženo, da so se ugotovljene proračunske izgube zaradi goljufij vrste „davčni vrtiljak“ zmanjšale. Izgube, za katere je bilo ugotovljeno, da so pred uvedbo mehanizma leta 2018 znašale 4 496 602 940 PLN, so se leta 2019 zmanjšale na 2 468 437 745 PLN, leta 2020 pa na 1 107 992 201 PLN. V obdobju pregleda so izgube leta 2021 znašale 1 229 821 973 PLN, leta 2022 pa 111 103 219 PLN. To predstavlja drastično 89,97-odstotno zmanjšanje v primerjavi z letom 2020 in 97,53-odstotno zmanjšanje od začetka ukrepa.

Na podlagi tega Komisija meni, da je nadaljevanje ukrepa, ki vključuje omejeno odstopanje od zahtev glede izdajanja računov iz člena 226 direktive o DDV, upravičeno, saj bo omogočilo ohranitev pozitivnih učinkov obveznega mehanizma deljenega plačila za vnaprej določeno blago in storitve. Zato se predlaga, da se odstopanje odobri od 1. marca 2025 do 28. februarja 2028.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ukrep ne bo negativno vplival na lastna sredstva Unije iz naslova DDV.

5. DRUGI ELEMENTI

Predlog vključuje samoderogacijsko klavzulo; samodejni rok.

2025/0003 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2019/310 v zvezi s podaljšanjem dovoljenja Poljski, da uporablja poseben ukrep, ki odstopa od člena 226 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 vrednost[1] in zlasti člena 395(1) Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Svet je z Izvedbenim sklepom (EU) 2019/310[2] Poljski dovolil, da uvede poseben ukrep, ki odstopa od člena 226 Direktive 2006/112/ES in po katerem se od dobaviteljev zahteva, da z ločenim in blokiranim bančnim računom za davek na dodano vrednost (DDV), odprtim na Poljskem (v nadaljnjem besedilu: mehanizem obveznega deljenega plačila), plačajo DDV na račune, izdane v zvezi z dobavo blaga in opravljanjem storitev, navedenih v Prilogi k navedenemu izvedbenemu sklepu, med davčnimi zavezanci, kadar se plačila izvedejo z elektronskimi bančnimi nakazili. Z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2022/559[3] je bilo navedeno dovoljenje podaljšano do 28. februarja 2025.

(2) Poljska je z dopisoma, ki ju je Komisija evidentirala 27. marca 2024 in 1. oktobra 2024, zaprosila za nadaljnje podaljšanje dovoljenja za odstopanje od člena 226 Direktive 2006/112/ES v zvezi z zahtevami glede izdajanja računov za DDV, in sicer s 1. marca 2025 na 28. februar 2028, da bi se obvezni mehanizem deljenega plačila še naprej uporabljal za dobavo blaga in opravljanje storitev, dovzetnih za goljufije, za katere se na splošno uporablja postopek, po katerem je kupec dolžan plačati DDV za nekatere dobave (t. i. mehanizem obrnjene davčne obveznosti) in je solidarno odgovoren na Poljskem.

(3) V skladu s členom 395(2) Direktive 2006/112/ES je Komisija z dopisom z dne 9. oktobra 2024 obvestila druge države članice o prošnji Poljske. Komisija je z dopisom z dne 10. oktobra 2024 uradno obvestila Poljsko, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

---

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

2 Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2019/310 z dne 18. februarja 2019 o dovoljenju Poljski, da uvede posebni ukrep, ki odstopa od člena 226 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 51, 22.2.2019, str. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/559 z dne 5. aprila 2022 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2019/310 glede dovoljenja, podeljenega Poljski, da še naprej uporablja posebni ukrep, ki odstopa od člena 226 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 108, 7.4.2022, str. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(4) Obvezni mehanizem deljenega plačila se uporablja za blago in storitve iz Priloge k Izvedbenemu sklepu (EU) 2019/310. Priloga vsebuje obsežen in podroben seznam blaga in storitev, razvrščenih v skladu s poljsko klasifikacijo blaga in storitev. Ker Poljska trenutno na nacionalni ravni nadomešča navedeni sistem klasifikacije s sistemom kombinirane nomenklature, kot je določen v Uredbi Sveta (EGS) št. 2658/87[4], in da bi se izognili potrebi po spremembi dovoljenja za odstopanje od člena 226 Direktive 2006/112/ES, bi bilo treba seznam iz Priloge k Izvedbenemu sklepu (EU) 2019/310 nadomestiti s poenostavljenim seznamom kategorij blaga in storitev. Poljska je potrdila, da nadomestitev seznama ne pomeni razširitve področja uporabe obveznega mehanizma deljenega plačila. V ta namen se še naprej uporablja obveznost priglasitve nacionalnega ukrepa Komisiji iz člena 2 Izvedbenega sklepa (EU) 2019/310.

(5) Iz poročila o splošnem učinku podaljšanja dovoljenja na raven goljufij na področju DDV in na zadevne davčne zavezance, ki ga je Poljska predložila 13. novembra 2023 v skladu s členom 2, drugi odstavek, Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2019/310, je razvidno, da so se zaradi nadaljnje uporabe obveznega mehanizma deljenega plačila za nekatere dobave blaga in opravljanje storitev od podaljšanja dovoljenja zmanjšale goljufije v zvezi z „davčnim vrtiljakom“ v sektorjih, za katere se uporablja navedeni mehanizem, kot so jeklo, ostanki, plemenite kovine in goriva. Poljska je nadalje navedla, da je poljskim organom v primerih, ko je gospodarski subjekt upravičen do vračila DDV, uspelo skrajšati čas vračila na manj kot dvajset dni in s tem izboljšati denarni tok gospodarskega subjekta.

(6) Odstopanja se običajno odobrijo za omejeno obdobje, da se lahko oceni, ali je posebni ukrep ustrezen in učinkovit. Zato je primerno, da se odstopanje podaljša do 28. februarja 2028. Obveznost iz člena 2 Izvedbenega sklepa (EU) 2019/310, ki določa, da mora Poljska predložiti novo poročilo o splošnem vplivu odstopanja, če se zahteva njegovo podaljšanje, bi se morala še naprej uporabljati.

(7) Posebni ukrep ne bo negativno vplival na skupni znesek davčnih prihodkov, zbranih na stopnji končne potrošnje, in ne bo imel negativnega učinka na lastna sredstva Unije iz naslova DDV.

(8) Izvedbeni sklep (EU) 2019/310 bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2019/310 se spremeni:

(1) v členu 3, drugi odstavek, se datum „28. februarja 2025“ nadomesti z datumom „28. februarja 2028“;

(2) priloga se nadomesti z besedilom iz Priloge k temu sklepu.

[4] Uredba Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL L 256, 7.9.1987, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Republiko Poljsko.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik