



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.2.2025
COM(2025) 29 final

2025/0014 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o dovoljenju Estoniji, da uporabi 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

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 DDV¹) 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.

Estonija je z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 28. marca 2024, vložila zahtevo za nadaljnjo uporabo posebnega ukrepa, ki odstopa od splošnih načel, ki urejajo pravico do odbitka vstopnega DDV v zvezi z izdatki, povezanimi z osebnimi avtomobili, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene (v nadaljnjem besedilu: posebni ukrep). Komisija je 3. aprila 2024 zahtevala dodatne informacije. Estonija je odgovorila 28. junija 2024. Komisija je 28. avgusta 2024 ponovno zahtevala dodatna pojasnila, ki jih je Estonija predložila v odgovoru, ki ga je Komisija evidentirala 24. septembra 2024.

V skladu s členom 395(2) direktive o DDV je Komisija z dopisom z dne 17. oktobra 2024 o zahtevi Estonije obvestila druge države članice. Komisija je z dopisom z dne 18. oktobra 2024 Estonijo uradno obvestila, da ima na voljo vse informacije, potrebne za presojo zahteve.

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Člena 168 in 168a direktive o DDV določata, da ima davčni zavezanec pravico do odbitka DDV, obračunanega pri nakupih, opravljenih za namene obdavčenih transakcij. Člen 26(1), točka (a), iste direktive zahteva, da se uporaba blaga, ki je del poslovnih sredstev podjetja, za zasebno rabo šteje za opravljanje storitev za plačilo, če je bilo blago upravičeno do odbitka DDV. Ta sistem omogoča izterjavo prvotno odbitega DDV v zvezi z zasebno rabo.

Pri uporabi tega sistema se pojavijo težave v primeru osebnih avtomobilov, saj je težko določiti mejo med zasebno in poslovno rabo. Kadar se vodijo evidence, to pomeni dodatno upravno breme za podjetja in upravo pri njihovem vodenju in preverjanju. Poleg tega lahko nepravilno vodenje evidenc povzroči davčne utaje ali izogibanje davkom.

V skladu s členom 395 direktive o DDV lahko države članice uvedejo posebne ukrepe, ki odstopajo od določb direktive o DDV, za poenostavitev postopka obračunavanja DDV ali za preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom, če jih je odobril Svet.

Estoniji je bilo z Izvedbenim sklepom Sveta 2014/797/EU² dovoljeno, da uporabi takšen posebni ukrep. Datum veljavnosti Izvedbenega sklepa Sveta 2014/797/EU je bil z Izvedbenim sklepom Sveta 2017/1854/EU³ podaljšan do 31. decembra 2020. Posebni ukrep je bil nato

¹ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

² Izvedbeni sklep Sveta 2014/797/EU z dne 7. novembra 2014 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 330, 15.11.2014, str. 48).

³ 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).

ponovno odobren leta 2021 z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2021/1998 z dne 15. novembra 2021⁴ in je veljal do 31. decembra 2024.

Estonija je predložila zahtevo za nadaljnjo uporabo posebnega ukrepa po 31. decembru 2024 in Komisijo obvestila, da so razlogi za odobritev posebnega ukrepa enaki kot v prvotni zahtevi, na podlagi katere je bil sprejet Izvedbeni sklep Sveta 2014/797/EU. Estonija je predložila podatke, ki kažejo, da se od začetka izvajanja odstopanja iz Izvedbenega sklepa Sveta 2014/797/EU velika večina službenih avtomobilov še naprej uporablja za zasebne namene, kar potrjuje, da je odstopanje upravičeno. Navedla je tudi, da se z omejitvijo odbitka vstopnega DDV poenostavi izračun DDV za vse strani, hkrati pa se preprečujejo davčne utaje, ki so posledica nepravilnega obračunavanja.

Ta posebni ukrep se uporablja za nakup, zakup, nakup znotraj Skupnosti in uvoz določenih osebnih avtomobilov ter nekatere s tem povezane izdatke, kadar se ti avtomobili ne uporabljajo izključno za poslovne namene, podjetja pa bodo oproščena davka na zasebno rabo. Ukrep bi se moral uporabljati za vse osebne avtomobile, ki imajo poleg voznikovega še največ osem sedežev in katerih teža ne presega 3 500 kilogramov ter se ne uporabljajo izključno za poslovne namene. Vendar bi se osebni avtomobili, ki se uporabljajo za nekatere posebne dejavnosti, obravnavali v skladu z običajnimi pravili: sem spadajo avtomobili, kupljeni z namenom nadaljnje prodaje, najema ali zakupa, avtomobili, ki se uporabljajo za prevoz potnikov za plačilo (npr. taksiji), in avtomobili, ki se uporabljajo za učne ure vožnje.

Estonija meni, da bi morala omejitev odbitka posebnega ukrepa ostati določena na 50 %. To upravičuje z navedbo, da je položaj ostal nespremenjen v primerjavi z letom 2014, ko je bil posebni ukrep prvič uveden, in da ni razloga za domnevo, da se bo ta vzorec v prihodnjih letih spremenil. Navaja tudi, da čeprav na podlagi posrednih dokazov in predpostavk, ki so na voljo estonskim davčnim organom, zasebna uporaba službenih avtomobilov, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, predstavlja približno 60 % njihove celotne uporabe, se 50-odstotna omejitev odbitka vstopnega DDV šteje za najustreznejšo, da se izključi možnost precenitve deleža zasebne uporabe osebnih avtomobilov.

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

Posebni ukrepi, ki odstopajo od določb direktive o DDV, in nadaljnja podaljšanja v zvezi s pravico do odbitka, podobni tistemu, katerega podaljšanje zahteva Estonija, so bili odobreni drugim državam članicam (Madžarska⁵, Latvija⁶, Hrvaška⁷, Poljska⁸, Italija⁹ in Romunija¹⁰).

⁴ Izvedbeni sklep Sveta 2014/797/EU je prenehal veljati, preden je Estonija februarja 2021 vložila zahtevo za nadaljnje podaljšanje njegove veljavnosti. Zahteva iz februarja 2021 je bila zato obravnavana kot prvotna zahteva za uporabo ukrepa, ki odstopa od splošnih načel, ki urejajo pravico do odbitka vstopnega DDV v zvezi z izdatki, povezanimi z osebniimi avtomobili, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene. Estoniji je bilo dovoljenje izdano z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2021/1998 z dne 15. novembra 2021 o dovoljenju Estoniji, da uporabi 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 408, 17.11.2021, str. 3).

⁵ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2021/1774 z dne 5. oktobra 2021 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2018/1493 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 360, 11.10.2021, str. 108).

⁶ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2021/1968 z dne 9. novembra 2021 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2015/2429 o dovoljenju Latviji, 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 401, 12.11.2021, str. 1).

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 395 direktive o DDV.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Predlog je, glede na določbo v direktivi o DDV, na kateri temelji, v izključni pristojnosti Evropske unije, saj Estonija ne more odobriti podaljšanja posebnega ukrepa. Posredovanje Komisije je potrebno za predložitev predloga Svetu, ki lahko Estoniji dovoli podaljšanje posebnega ukrepa.

- **Sorazmernost**

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

Posebni ukrep je omejen po obsegu, zato je sorazmeren z želenim ciljem, tj. preprečevanje nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom. Zlasti 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 % zagotovila pobiranje DDV v določenem sektorju.

- **Izbira instrumenta**

Predlagani instrument: izvedbeni sklep Sveta.

V skladu s členom 395 Direktive Sveta 2006/112/ES lahko samo Svet na predlog Komisije soglasno dovoli posebni ukrep, ki odstopa od odločb direktive 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**

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

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Strokovno mnenje ni bilo potrebno.

⁷ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2024/2884 z dne 5. novembra 2024 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2018/1994 o dovoljenju Hrvaški, 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 2024/2884, 13.11.2024).

⁸ 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).

⁹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/2411 z dne 6. decembra 2022 o spremembi Odločbe 2007/441/ES o dovoljenju Italijanski republiki, da uporabi ukrepe, ki odstopajo od člena 26(1)(a) in člena 168 Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 317, 9.12.2022, str. 120).

¹⁰ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2024/1641 z dne 24. maja 2024 o dovoljenju Romuniji, da uporabi posebne 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, 2024/1641, 6.6.2024).

- **Ocena učinka**

Namen predloga je poenostaviti in zagotoviti postopek obračunavanja davka z odpravo potrebe, da davčni zavezanci vodijo evidence o zasebni rabi določenih osebnih avtomobilov, ter hkrati preprečiti utajo DDV z nepravilnim vodenjem evidenc. Zato ima potencialno pozitiven učinek na podjetja in davčne uprave. Rešitev, ki jo je Estonija opredelila kot ustrezen ukrep, je primerljiva z drugimi prejšnjimi in sedanjimi posebnimi ukrepi, ki odstopajo od določb direktive o DDV.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Posebni ukrep bo imel zgolj zanemarljiv učinek na skupni znesek davčnih prihodkov, zbranih na ravni končne potrošnje, in ne bo negativno vplival na lastna sredstva Unije iz pobranega DDV.

5. DRUGI ELEMENTI

Predlog je časovno omejen in vsebuje samoderogacijsko klavzulo, določeno za 31. december 2027.

Če bi Estonija želela dodatno podaljšanje posebnega ukrepa po letu 2027, bi morala najpozneje do 31. marca 2027 Komisiji predložiti poročilo s pregledom odstotkovne omejitve pravice do odbitka in zahtevo za podaljšanje.

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o dovoljenju Estoniji, da uporabi 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

SVET EVROPSKE UNIJE –

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), prvi pododstavek, Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člena 168 in 168a Direktive 2006/112/ES določata, da imajo davčni zavezanci pravico do odbitka davka na dodano vrednost (DDV), obračunanega pri dobavi blaga in storitev, ki so jih prejeli in ki jih uporabijo za namene svojih obdavčenih transakcij. Na podlagi člena 26(1), točka (a), navedene direktive se uporaba poslovnih sredstev za zasebno rabo s strani davčnih zavezancev ali njihovih zaposlenih ali splošneje za druge namene kot za namene njihove dejavnosti šteje kot opravljanje storitev za plačilo.
- (2) Z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2021/1998² je bilo Estoniji dovoljeno, da do 31. decembra 2024 na 50 % omeji pravico do odbitka DDV na izdatke za osebne avtomobile, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, kadar ti izdatki zajemajo nakup, zakup, nakup znotraj Skupnosti ali uvoz osebnih avtomobilov, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, ter na izdatke, povezane z vzdrževanjem in popravilom takšnih avtomobilov ter nakupom goriva zanje. Estoniji je bilo dovoljeno tudi, da zasebne rabe osebnih avtomobilov, vključenih v sredstva podjetij davčnih zavezancev, ne obravnava kot storitve za plačilo, kadar za zadeven avtomobil velja omejitev, dovoljena v členu 1 tega sklepa (v nadaljnjem besedilu: posebni ukrep).
- (3) Estonija je z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 28. marca 2024, v skladu s členom 395(2), prvi pododstavek, Direktive 2006/112/ES Komisiji predložila zahtevo za nadaljnjo uporabo posebnega ukrepa (v nadaljnjem besedilu: zahteva za podaljšanje). Komisija je z dopisom z dne 3. aprila 2024 zahtevala dodatne informacije. Estonija je odgovorila 28. junija 2024. Komisija je z dopisom z dne 28. avgusta 2024 zahtevala dodatna pojasnila, ki jih je Estonija predložila z dopisom, ki ga je Komisija evidentirala 24. septembra 2024.

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

² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2021/1998 z dne 15. novembra 2021 o dovoljenju Estoniji, da uporabi 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 408, 17.11.2021, str. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1998/oj).

- (4) Komisija je v skladu s členom 395(2), drugi pododstavek, Direktive 2006/112/ES zahtevo za podaljšanje z dopisom z dne 17. oktobra 2024 posredovala drugim državam članicam. Z dopisom z dne 18. oktobra 2024 je Komisija uradno obvestila Estonijo, da ima vse informacije, potrebne za presojo zahteve za podaljšanje.
- (5) V skladu s členom 4 Izvedbenega sklepa (EU) 2021/1998 je Estonija skupaj z zahtevo za podaljšanje predložila poročilo, ki vključuje pregled odstotka, določenega za omejitev pravice do odbitka DDV iz člena 1 navedenega izvedbenega sklepa. Estonija na podlagi trenutno razpoložljivih informacij, tj. rezultatov davčnega nadzora in statističnih podatkov v zvezi z zasebno rabo osebnih avtomobilov, trdi, da je omejitev na 50 % še vedno upravičena in primerna.
- (6) Posebni ukrep, dovoljen z Izvedbenim sklepom (EU) 2021/1998, je prenehal veljati 31. decembra 2024. Glede na pozitiven učinek na upravno breme davkoplačevalcev in davčnih organov s poenostavitvijo pobiranja DDV in preprečevanjem davčnih utaj zaradi nepravilnega vodenja evidenc Komisija meni, da je primerno odobriti posebni ukrep.
- (7) Posebni ukrep bi moral biti omejen na čas, potreben za oceno njegove učinkovitosti in ustreznosti odstotka omejitve. Estoniji bi bilo zato treba dovoliti, da posebni ukrep uporablja do 31. decembra 2027.
- (8) Posebni ukrep je sorazmeren z zastavljenima ciljema, tj. poenostavitvijo postopka pobiranja DDV in preprečevanjem nekaterih vrst davčnih utaj ali izogibanja davkom, saj je časovno in po obsegu omejen. Poleg tega ne povzroča tveganja, da bi se goljufija prenesla na druge sektorje ali druge države članice.
- (9) Če bi Estonija menila, da je potrebno podaljšanje dovoljenja po letu 2027, bi morala Komisiji do 31. marca 2027 predložiti zahtevo za podaljšanje, skupaj s poročilom, ki vključuje pregled uporabljene odstotkovne omejitve.
- (10) Posebni ukrep bo imel zgolj zanemarljiv učinek na skupni znesek davčnih prihodkov, zbranih na ravni končne potrošnje, in ne bo negativno vplival na lastna sredstva Unije iz pobranega DDV –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Z odstopanjem od členov 168 in 168a Direktive 2006/112/ES se Estoniji dovoli, da na 50 % omeji pravico do odbitka davka na dodano vrednost na izdatke za osebne avtomobile, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, kadar ti izdatki zajemajo nakup, zakup, nakup znotraj Skupnosti ali uvoz osebnih avtomobilov, ki se ne uporabljajo izključno za poslovne namene, ter na izdatke, povezane z vzdrževanjem in popravilom takšnih avtomobilov ter nakupom goriva zanje.

Člen 2

Z odstopanjem od člena 26(1), točka (a), Direktive 2006/112/ES Estonija neposlovne rabe osebnih avtomobilov, vključenih v sredstva podjetij davčnih zavezancev, ne obravnava kot storitve za plačilo, kadar za zadeven avtomobil velja omejitev, dovoljena v členu 1 tega sklepa.

Člen 3

1. Ta sklep se uporablja samo za osebne avtomobile, katerih največja dovoljena teža ne presega 3 500 kilogramov in ki imajo poleg voznikovega še največ osem sedežev.
2. Ta sklep se ne uporablja za naslednje kategorije osebnih avtomobilov:
 - (a) avtomobile, kupljene z namenom nadaljnje prodaje, najema ali zakupa;
 - (b) avtomobile, ki se uporabljajo za prevoz potnikov za plačilo, vključno s taksiji;
 - (c) avtomobile, ki se uporabljajo za učne ure vožnje.

Člen 4

1. Ta sklep začne učinkovati z dnem uradne obvestitve.
2. Ta sklep se uporablja do 31. decembra 2027.
3. Zahteva za podaljšanje dovoljenja iz tega sklepa se predloži Komisiji do 31. marca 2027, priloži pa se ji poročilo, ki vključuje pregled odstotka iz člena 1.

Člen 5

Ta sklep je naslovljen na Republiko Estonijo.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*