

Bruxelles, 2. srpnja 2019.
(OR. en)

10903/19

**Međuinstitucijski predmet:
2019/0146(NLE)**

**FISC 316
ECOFIN 691**

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	2. srpnja 2019.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2019) 309 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA o izmjeni Provedbene odluka Vijeća 2013/805/EU kojom se Republici Poljskoj odobrava uvođenje mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2019) 309 final.

Priloženo: COM(2019) 309 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.7.2019.
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**o izmjeni Provedbene odluka Vijeća 2013/805/EU kojom se Republici Poljskoj odobrava
uvođenje mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive
2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost**

OBRAZLOŽENJE

U skladu s člankom 395. stavkom 1. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹ („Direktive o PDV-u”) Vijeće, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, može odobriti bilo kojoj državi članici uvođenje posebnih mjera za odstupanje od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza.

Dopisom koji je Komisija zaprimila 14. siječnja 2019. Poljska je zatražila produljenje odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive o PDV-u kako bi nastavila a) ograničavati pravo na odbitak ulaznog PDV-a za troškove povezane s određenim motornim vozilima na 50 % i b) u slučaju da se porezni obveznici koriste u privatne svrhe ili za bilo koju svrhu koja nije poslovnog karaktera motornim vozilima koja su obuhvaćena odstupanjem, izuzimati to korištenje od PDV-a. U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 15. travnja 2019. obavijestila druge države članice o zahtjevu Poljske. Komisija je dopisom od 16. travnja 2019. obavijestila Poljsku da ima sve informacije koje smatra potrebnima za procjenu zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Člankom 168. Direktive o PDV-u predviđeno je da porezni obveznik ima pravo odbiti PDV naplaćen na robu i usluge koje se koriste u svrhu oporezovanih transakcija u državi članici u kojoj se provode predmetne transakcije. U članku 26. stavku 1. točki (a) te direktive propisuje se da se korištenje robe koja čini dio imovine određenog poslovanja u privatne svrhe smatra isporukom usluga uz naknadu ako se PDV za tu robu mogao odbiti.

U slučaju osobnih automobila koji čine dio imovine poslovanja, primjena navedenih odredaba uključuje brojne praktične poteškoće, posebno zato što nije lako razlikovati korištenje motornim vozilom u privatne i u poslovne svrhe. Nadalje, u slučaju da se vodi evidencija o korištenju takvim automobilima, to je dodatno opterećenje za poduzeća i uprave u pogledu njezina održavanja i kontrole. Te poteškoće mogu povećati rizik od zlorabe i pokušaja prijevare povezanih s PDV-om.

Poljskoj se trenutačno odobrava da odstupa od članka 168. Direktive o PDV-u tako da ograniči na 50 % pravo na odbitak PDV-a na kupnju, stjecanje unutar Zajednice, uvoz, najam ili leasing određenih motornih cestovnih vozila, kao i PDV-a naplaćenog na troškove povezane s tim vozilima kada se vozilo ne koristi isključivo u poslovne svrhe. Odstupanje ne obuhvaća motorna vozila ukupne najveće dopuštene mase veće od 3,5 tona ni ona s više od devet sjedala, uključujući vozačevo sjedalo. Isto tako ne obuhvaća troškove koji se u cijelosti odnose na poslovanje poreznog obveznika.

Uz to, Poljskoj se odobrava da odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) Direktive o PDV-u tako da, u slučaju da se porezni obveznici ili njihovi zaposlenici koriste vozilima koja su obuhvaćena navedenim odstupanjem u privatne svrhe, izuzima to korištenje od PDV-a. Svako korištenje u svrhe koje nisu poslovne smatra se korištenjem u privatne svrhe.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

Vijeće je prethodno navedene mjere odstupanja prvo² odobrilo Provedbenom odlukom 2013/805/EU od 17. prosinca 2013.³ za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2016. Stoga je Poljska uvela odobrene mjere u nacionalno zakonodavstvo o PDV-u s učinkom od 1. travnja 2014.⁴

Poljska je 2016. zatražila produljenje razdoblja u kojem bi se predmetne mjere mogle primijeniti. Vijeće je Provedbenom odlukom (EU) 2016/1837 od 11. listopada 2016.⁵ odobrilo takvo produljenje do 31. prosinca 2019.

Ovaj zahtjev Poljske za daljnje produljenje odstupanja do 31. prosinca 2022. temelji se na obrazloženju koje je izneseno u prethodnim zahtjevima. Zahtjevu je priloženo izvješće koje uključuje pregled ograničenja postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak kako se zahtijeva člankom 3. stavkom 2. Odluke 2013/805/EU.

Poljska tvrdi da je trenutačna stopa od 50 % opravdana i da bi se njezina primjena trebala nastaviti s obzirom na to da je pridonijela pojednostavnjenju postupka naplate PDV-a te da je spriječila utaju poreza. Prema podacima koje je dostavila Poljska, mala poduzeća sa skromnim prometom (mikropoduzeća) i malim brojem zaposlenika prevladavaju u poljskom gospodarstvu. Takva su poduzeća samostalni poduzetnici ili obiteljska poduzeća. U razdoblju od 2014. do 2017. činili su gotovo 96 % ukupnog broja poduzeća u zemlji. Poljska tvrdi da je teško razlikovati korištenje vozilima u vlasništvu tih mikropoduzeća u privatne i u poslovne svrhe. Isto vrijedi i za velika trgovačka društva koja svojim zaposlenicima često daju na korištenje vozila kao negotovinsku dodatnu povlasticu. Istina je da bi utvrđivanje razlike između korištenja vozilima poduzeća u privatne i u poslovne svrhe uključivalo opterećujuće i nerazmjerne troškove u vođenju odgovarajuće evidencije u usporedbi s mogućim koristima, posebno kad je riječ o samostalnim poduzetnicima i mikropoduzećima. To bi moglo dovesti i do pravnih sporova između poreznih tijela i poreznih obveznika, što bi rezultiralo dodatnim troškovima.

Navodi se da stopa od 50 % primjereno odražava stvarno korištenje takvim vozilima u poslovne svrhe. Doista, prema dopisu Poljske, primjena više ili niže stope dovela bi do prevelikih razlika između utvrđene stope i stvarnog korištenja vozilima u poslovne i u privatne svrhe. Ta je stopa slična postotku koji se upotrebljava u drugim državama članicama.

Čini se da su porezni obveznici izrazili uglavnom pozitivno mišljenje o uvjetima za odbitak i o utvrđenoj stopi. Mjere donesene Odlukom 2013/805/EU smatraju se zadovoljavajućim kompromisom između donesenih pravila i skupog, dugotrajnog i uglavnom nedjelotvornog vođenja evidencije kako bi se potvrdilo da se određenim vozilom zaista koristi za svrhe poslovnog karaktera.

Ne očekuje se da će mjere odstupanja znatno utjecati na ukupni iznos poreznog prihoda koji Poljska naplaćuje u fazi konačne potrošnje. Isto tako, ne očekuje se da će negativno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

² Slično je odobrenje bilo na snazi do 31. prosinca 2013. na temelju Provedbene odluke Vijeća od 27. rujna 2010. (SL L 256, 30.9.2010., str. 24.).

³ SL L 353, 28.12.2013., str. 51.

⁴ Poljska navodi da je to učinjeno Zakonom od 7. veljače 2014. o izmjenama Zakona o PDV-u od 11. ožujka 2004. [*Dziennik Ustaw* (Službeni list zakonâ) 2011., br. 177., oznakom 1054., kako je izmijenjen] i određenim drugim aktima (Službeni list zakonâ iz 2014., oznaka 312.).

⁵ SL L 280, 18.10.2016., str. 28.

S obzirom na navedeno i na to da pravni okvir EU-a i činjenično stanje ostaju nepromijenjeni, zatraženo produljenje mjera odstupanja do 31. prosinca 2022. čini se opravdanim. Stoga se predlaže odobravanje zahtjeva. Bude li Poljska htjela zatražiti daljnje produljenje nakon 2022., mora podnijeti zahtjev za produljenje do 1. travnja 2022., zajedno s izvješćem koje uključuje pregled ograničenja primijenjenog postotka.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Slična odstupanja u pogledu prava na odbitak odobrena su drugim državama članicama.

Člankom 176. Direktive o PDV-u propisuje se da Vijeće utvrđuje za koje se troškove ne daje pravo na odbitak PDV-a. Do tada se državama članicama odobrava da zadrže iznimke koje su bile na snazi u njihovim nacionalnim zakonodavstvima na dan 1. siječnja 1979. Na toj osnovi postoji niz odredbi „u mirovanju” kojima se ograničava pravo na odbitak PDV-a u odnosu na motorna vozila poduzeća.

Prethodne inicijative za utvrđivanje pravila o tome koje kategorije troškova mogu podlijeći ograničenju prava na odbitak nisu uspjele⁶. Dok se ta pravila ne usklade na razini EU-a, odstupanja poput ovog o kojem je riječ smatraju se primjerenima.

Predložene mjere stoga su u skladu s odredbama Direktive o PDV-u.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Članak 395. Direktive o PDV-u jedina je moguća pravna osnova.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

S obzirom na odredbu Direktive o PDV-u na kojoj se temelji, prijedlog je u isključivoj nadležnosti Europske unije. Stoga se ne primjenjuje načelo supsidijarnosti.

- **Proporcionalnost**

Odluka se odnosi na odobrenje dano državi članici na njezin vlastiti zahtjev i ne predstavlja nikakvu obvezu.

S obzirom na ograničeno područje primjene odstupanja, posebna mjera proporcionalna je cilju koji se želi postići, a to je pojednostavniti naplatu poreza i spriječiti određene oblike utaje ili izbjegavanja poreza. Konkretno, s obzirom na mogućnost da poduzeća prijave prenisu poreznu obvezu i na opterećenje za porezna tijela zbog provjere podataka o kilometraži, ograničenje na 50 % pojednostavnilo bi naplatu PDV-a i spriječilo utaju poreza koja proizlazi iz, među ostalim, netočno vođenja evidencije.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi je instrument provedbena odluka Vijeća.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo uz odobrenje Vijeća koje odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije.

⁶ COM(2004) 728 final – Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 77/388/EEZ u cilju pojednostavnjenja obveza za porez na dodanu vrijednost (SL C 24, 29.1.2005., str. 10.), povučen 21. svibnja 2014. (SL C 153, 21.5.2014., str. 3.).

Provedbena odluka Vijeća najprikladniji je instrument jer može biti upućena pojedinoj državi članici.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije provedeno savjetovanje s dionicima. Ovaj se prijedlog temelji na zahtjevu koji je podnijela Poljska i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Prijedlogom se nastoji pojednostavniti postupak naplate PDV-a i spriječiti utaja PDV-a. Stoga ima mogući pozitivan učinak na poduzeća i uprave. Poljska je kao najprikladnije rješenje utvrdila mjere odstupanja, a predložene su mjere usporedive s drugim prošlim i sadašnjim odstupanjima odobrenima drugim državama članicama.

- **Temeljna prava**

Prijedlogom se ne utječe na zaštitu temeljnih prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog neće imati negativan utjecaj na proračun EU-a.

5. OSTALI DIJELOVI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Prijedlog sadržava klauzulu o vremenskom ograničenju važenja do 31. prosinca 2022.

U slučaju da Poljska razmotri dodatno produljenje mjera odstupanja nakon 2022., Komisiji bi najkasnije do 1. travnja 2022. trebala podnijeti zahtjev za produljenje zajedno s izvješćem koje uključuje pregled ograničenja postotka.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA**o izmjeni Provedbene odluka Vijeća 2013/805/EU kojom se Republici Poljskoj odobrava uvođenje mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Direktivu Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost⁷, a posebno njezin članak 395. stavak 1. prvi podstavak,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Člankom 168. Direktive 2006/112/EZ utvrđuje se pravo poreznih obveznika na odbitak poreza na dodatnu vrijednost (PDV) naplaćenog za isporuku robe i usluga koje su primili u svrhu svojih oporezovanih transakcija. U članku 26. stavku 1. točki (a) te direktive korištenje imovine određenog poslovanja u privatne svrhe poreznog obveznika ili njegovih zaposlenika ili, općenitije, za svrhe koje nisu poslovnog karaktera, smatra se isporukom usluga uz naknadu.
- (2) Provedbenom odlukom Vijeća 2013/805/EU⁸ Poljskoj se odobrava da u skladu s člankom 168. Direktive 2006/112/EZ odbije do 50 % PDV-a na kupnju, stjecanje unutar Zajednice, uvoz, najam ili leasing određenih motornih cestovnih vozila, kao i PDV-a naplaćenog na troškove povezane s tim vozilima kada se vozilo ne koristi isključivo u poslovne svrhe. Za vozila na koja se primjenjuje ograničenje od 50 % Poljskoj je odobreno i da oslobodi porezne obveznike obveze da se korištenje tim vozilima u neposlovne svrhe smatra isporukom usluga uz naknadu u skladu s člankom 26. stavkom 1. točkom (a) te direktive.
- (3) Datum isteka važenja Provedbene odluke 2013/805/EU produljen je Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2016/1837⁹ do 31. prosinca 2019.
- (4) Dopisom koji je Komisija zaprimila 14. siječnja 2019. Poljska je zatražila odobrenje za nastavak primjene mjera odstupanja odobrenih Provedbenom odlukom 2013/805/EU („mjere odstupanja”) za daljnje razdoblje do 31. prosinca 2022.
- (5) U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 15. travnja 2019. obavijestila druge države članice o zahtjevu Poljske. Komisija je

⁷ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

⁸ Provedbena odluka Vijeća 2013/805/EU od 17. prosinca 2013. kojom se Republici Poljskoj odobrava uvođenje mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 353, 28.12.2013., str. 51.).

⁹ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2016/1837 od 11. listopada 2016. kojom se Republici Poljskoj odobrava nastavak primjene mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 280, 18.10.2016., str. 28.).

dopisom od 16. travnja 2019. obavijestila Poljsku da ima sve informacije koje su potrebne za procjenu zahtjeva.

- (6) Uz taj je zahtjev Poljska priložila izvješće Komisiji u skladu s člankom 3. stavkom 2. Provedbene odluke 2013/805/EU, koje uključuje pregled ograničenja postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a. Na temelju trenutačno dostupnih informacija Poljska tvrdi da je stopa od 50 % i dalje opravdana. Smatra i da je odstupanje odobreno Provedbenom odlukom 2013/805/EU od zahtjeva utvrđenog u članku 26. stavku 1. točki (a) Direktive 2006/112/EZ i dalje potrebno kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje. Te mjere odstupanja opravdane su potrebom da se pojednostavni postupak naplate PDV-a i spriječi utaja poreza koja je rezultat netočnog vođenja evidencije i lažnih poreznih prijava.
 - (7) Produljenje mjera odstupanja trebalo bi ograničiti na vrijeme potrebno za procjenu djelotvornosti mjera odstupanja i primjerenosti postotka. Poljskoj bi stoga trebalo odobriti nastavak primjene mjera odstupanja do 31. prosinca 2022.
 - (8) Trebalo bi odrediti rok za podnošenje zahtjeva za odobrenje za svako daljnje produljenje mjera odstupanja nakon 2022. Od Poljske bi se trebalo zahtijevati i da uz svaki takav zahtjev za produljenje priloži izvješće koje uključuje pregled ograničenja postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a.
 - (9) Mjere odstupanja imat će samo zanemariv učinak na sveukupni iznos naplaćenog poreza u fazi konačne potrošnje i neće nepovoljno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.
 - (10) Provedbenu odluku 2013/805/EU trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,
- DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Članak 3. Provedbene odluke 2013/805/EU zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 3.

Ova Odluka prestaje važiti 31. prosinca 2022.

Svaki zahtjev za produljenje mjera odstupanja predviđenih u ovoj Odluci podnosi se Komisiji do 1. travnja 2022. Uz takav zahtjev prilaže se izvješće koje uključuje pregled ograničenja postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a na temelju ove Odluke.”

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Republici Poljskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik/Predsjednica*