

Bruxelles, 14. listopada 2022.
(OR. en)

13589/22

Međuinstitucijski predmet:
2022/0321(NLE)

FISC 203
ECOFIN 1023

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	13. listopada 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 519 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA o izmjeni Odluke 2007/441/EZ kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena 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(2022) 519 final.

Priloženo: COM(2022) 519 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.10.2022.
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**o izmjeni Odluke 2007/441/EZ kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena
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 („Direktiva o PDV-u”) Vijeće, odlučujući 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 19. travnja 2022. Italija je zatražila produljenje odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive o PDV-u koje trenutačno primjenjuje. Komisija je 2. svibnja 2022. zatražila dodatne informacije, a Italija je 1. lipnja 2022. dostavila zatražena pojašnjenja.

Italija traži odobrenje da nastavi odstupati od članka 168. Direktive o PDV-u tako što pravo na odbitak pretporeza koje se naplaćuje na rashode povezane s motornim cestovnim vozilima koja se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe ograničava na 40 %. Usto, Italija traži odobrenje da nastavi odstupati od članka 26. stavka 1. točke (a) te Direktive time što upotrebu vozila uključenih u imovinu poduzeća poreznog obveznika za privatne potrebe oslobađa od PDV-a ako ta vozila podliježu ograničenju prava na odbitak.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 23. lipnja 2022. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Italije. Dopisom od 24. lipnja 2022. Komisija je obavijestila Italiju da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Pravo na odbitak može biti teško ostvariti ako se roba može bez razlike koristiti i u privatne ili poslovne svrhe. U tim slučajevima može biti složeno utvrditi omjer upotrebe u poslovne svrhe i upotrebe u neposlovne svrhe, a provođenje inspekcija radi potvrde tog omjera moglo bi dovesti do znatnih poteškoća i birokracije i za porezna tijela i za porezne obveznike. To bi čak moglo dovesti do dugotrajnih i skupih sporova. U praksi je ponekad čak nemoguće provjeriti stvarnu uporabu vozila koja može dovesti do (pokušaja) prijevare u vezi s PDV-om (kao što je nepouzdana vođenje evidencije), a time i do smanjenja prihoda od PDV-a.

U Italiji prevladavaju mala poduzeća (94,7 % talijanskih poduzeća čine mikropoduzeća), a većina službenih automobila u prometu u vlasništvu je te vrste poduzeća. Činjenica da se takva vozila koriste za obavljanje redovne poslovne djelatnosti ne isključuje njihovu privatnu uporabu. U takvoj situaciji, odnosno ako se ta vozila u određenoj mjeri upotrebljavaju u privatne svrhe, za takvu uporabu se plaća PDV. U talijanskim okolnostima u kojima se gotovo sva gospodarska struktura sastoji od mikropoduzeća, radno opterećenje za procjenu i provjeru raspodjele uporabe u privatne ili u poslovne svrhe zahtijevalo bi nerazmjerno velike izdatke, uključujući one koji proizlaze iz potrebe za čuvanjem detaljne dokumentacije.

Stoga je Italiji odobreno da odstupa od članka 168. Direktive o PDV-u i da pravo na odbitak PDV-a na kupnju vozila, uključujući ugovore o sklapanju i slično, proizvodnju, stjecanje unutar Zajednice, uvoz, leasing i najam, modifikaciju, popravak ili održavanje te troškove za robu ili usluge isporučene u vezi s vozilima i njihovom upotrebom, uključujući maziva i gorivo, ograniči na 40 % ako se predmetno vozilo ne upotrebljava isključivo u poslovne

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

svrhe. Tim su posebnim mjerama obuhvaćena sva motorna vozila, osim poljoprivrednih ili šumarskih traktora, koja se uobičajeno upotrebljavaju za prijevoz osoba ili robe i čija ukupna najveća masa ne prelazi 3,5 tona, a broj sjedala ne prelazi devet, uračunavajući i vozačevo sjedalo.

Italiji je ujedno odobreno da odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) Direktive o PDV-u i da upotrebu za privatne potrebe vozila koja su dio imovine poduzeća poreznog obveznika oslobodi od PDV-a ako su ta vozila obuhvaćena prethodno navedenim posebnim mjerama.

Vijeće je prethodno navedene mjere odstupanja prvi put odobrilo Odlukom 2007/441/EZ od 18. lipnja 2007.² za razdoblje do 31. prosinca 2010. Od tada su na zahtjev Italije mjere odstupanja produljene četiri puta: Provedbenom odlukom Vijeća 2010/748/EU od 29. studenoga 2010.³ produljene su na razdoblje od 1. siječnja 2011. do 31. prosinca 2013.; Provedbenom odlukom Vijeća 2013/679/EU od 15. studenoga 2013.⁴ na razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2016.; Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2016/1982 od 8. studenoga 2016.⁵ na razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2019.; te posljednji put Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2019/2138 od 5. prosinca 2019. na razdoblje od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2022.⁶

Ovaj zahtjev Italije za novo produljenje posebnih mjera do 31. prosinca 2025. temelji se na obrazloženju jednakom onom koje je izneseno u prethodnim zahtjevima. Zahtjev i informacije koje je Italija dostavila 1. lipnja 2022. uključuje objašnjenje ograničenja postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak.

S obzirom na pozitivan učinak posebne mjere na smanjenje administrativnog opterećenja poreznih obveznika i porezne uprave, predlaže se odobrenje zatraženog produljenja, podložno određenim uvjetima. Svakom dodatnom zahtjevu za produljenje trebalo bi priložiti valjano obrazloženo i potkrijepljeno izvješće u kojem se preispituje nužnost i djelotvornost posebnih mjera te preispitivanje postotka koji se primjenjuje za razdoblje od 1. siječnja 2023. do podnošenja zahtjeva te bi zahtjev i izvješće trebalo poslati Komisiji do 31. ožujka 2025.

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

Slične posebne mjere u pogledu prava na odbitak odobrene se drugim državama članicama⁷, no za stopu od 50 %.

² SL L 165, 27.6.2007., str. 33.

³ SL L 318, 4.12.2010., str. 45.

⁴ SL L 316, 27.11.2013., str. 37.

⁵ SL L 305, 12.11.2016., str. 30.

⁶ SL L 324, 13.12.2019., str. 7.

⁷ Primjerice: Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/1997 od 15. studenoga 2021. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2018/1994 kojom se Hrvatskoj odobrava uvođenje posebne mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 408, 17.11.2021., str. 1.–2.). Provedbena odluka Vijeća (EU) 2020/1262 od 4. rujna 2020. o izmjeni Provedbene odluke 2012/232/EU kojom se Rumunjskoj odobrava primjena mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) te članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 296, 10.9.2020., str. 6.–7.). Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1493 od 2. listopada 2018. kojom se Mađarskoj odobrava posebna mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) te članka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 252, 8.10.2018., str. 44.–46.). Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/1854 od 10. listopada 2017. o izmjeni Provedbene odluke 2014/797/EU kojom se Republici Estoniji odobrava primjena mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) te članka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 265, 14.10.2017., str. 17.–18.).

Člankom 176. Direktive o PDV-u propisuje se da Vijeće odlučuje za koje se troškove ne ostvaruje pravo na odbitak PDV-a. Države članice do tada mogu zadržati iznimke koje su bile na snazi u njihovim nacionalnim zakonodavstvima 1. siječnja 1979. Na toj osnovi postoji određen broj odredbi „u mirovanju” kojima se ograničava pravo na odbitak PDV-a u odnosu na motorna vozila poduzeća⁸.

Prethodne inicijative za utvrđivanje pravila o tome na koje se kategorije troškova može primjenjivati ograničenje prava na odbitak nisu uspjele⁹. Dok se ta pravila ne usklade na razini EU-a, posebne mjere poput ovih smatraju se primjerenima.

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

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ova je mjera u skladu s Komunikacijom Komisije od 15. srpnja 2020. „Aksijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka”¹⁰, u kojoj se ističe potreba za pružanjem potpore poduzećima koja se suočavaju s većom administrativnom složenosti i u vezi s kojom su troškovi usklađivanja razmjerno mnogo veći, odnosno malim i srednjim poduzećima. Mjera je u skladu i s Programom rada Komisije za 2017.¹¹, u kojem se ističe potreba za pojednostavnjenjem PDV-a za manja poduzeća.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Članak 395. Direktive o PDV-u.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Produljenje posebnih mjera ne može odobriti Italija. Za podnošenje prijedloga Vijeću potrebna je intervencija Komisije, a Vijeće zatim može ovlastiti Italiju da produlji primjenu posebnih mjera.

- **Proporcionalnost**

Odluka se odnosi na odobrenje dano državi članici na njezin 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 prenisuku poreznu obvezu i na opterećenje za porezna tijela zbog provjere podataka o kilometraži, ograničenje na 40 % pojednostavnilo bi naplatu PDV-a i spriječilo utaju poreza koja proizlazi iz, među ostalim, netočnog vođenja evidencije.

⁸ Vidjeti popis koji je sastavila Madeleine Merx (2018.), *VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?* (Odbitak PDV-a i suverenitet država članica: (i dalje) dobra ideja?), *World Journal of VAT/GST Law*, 7:2, 53-75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

⁹ 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.).

¹⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Aksijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka (COM(2020) 312 final).

¹¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program rada Komisije za 2017. (COM(2016) 710 final).

- **Odabir instrumenta**

Predloženi je instrument provedbena odluka Vijeća.

Odabirom Odluke Vijeća ispunjava se zahtjev iz članka 395. Direktive o PDV-u na temelju kojeg je odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće samo ako to Vijeće na prijedlog Komisije jednoglasno odobri.

U ovom slučaju cilj je obuhvatiti samo Italiju. Primjena Odluke stoga je opravdana jer se takav instrument može uputiti pojedinoj državi članici i može biti obvezujuć samo za tu državu članicu.

Izbor provedbenog akta opravdan je jer se njime aktivira mogućnost na temelju članka 395. Direktive o PDV-u.

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 Italija 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 je moguć njegov pozitivan učinak na poduzeća i uprave. Italija je utvrdila da su mjere odstupanja najprikladnije rješenje. Te su mjere usporedive s drugim prošlim i sadašnjim odstupanjima koja su odobrena drugim državama članicama.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Posebnim mjerama pridonosi se pojednostavnjenju obveza usklađivanja i smanjenju administrativnog opterećenja za porezne obveznike, posebno za MSP-ove i za poreznu upravu. Time se znatno smanjuju poteškoće povezane s provjerom ispravnosti odbitaka pretporeza, što često dovodi do skupih i dugotrajnih upravnih i sudskih sporova.

Prijedlog nema nikakve posljedice na informacijsku i komunikacijsku tehnologiju.

- **Temeljna prava**

Prijedlog ne utječe na zaštitu temeljnih prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog neće imati negativan utjecaj na proračun EU-a. Cilj je prijedloga ovlastiti Italiju za nastavak ograničavanja prava na odbitak za određena vozila i povezane rashode u razdoblju 2023.–2025.

5. DRUGI ELEMENTI

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

Prijedlog sadržava klauzulu o vremenskom ograničenju valjanosti do 31. prosinca 2025.

Ako Italija želi dodatno produljenje mjera odstupanja nakon 2025., Komisiji bi najkasnije do 31. ožujka 2025. trebala podnijeti zahtjev za produljenje s priloženim izvješćem koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Odluke 2007/441/EZ kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena 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 vrijednost¹, a posebno njezin članak 395. stavak 1. prvi podstavak,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Člankom 168. Direktive 2006/112/EZ utvrđeno je pravo poreznih obveznika na odbitak poreza na dodatnu vrijednost (PDV) naplaćenog na isporuku robe i usluga koje upotrebljavaju za svoje oporezovane transakcije. Na temelju članka 26. stavka 1. točke (a) te direktive upotreba imovine poduzeća za privatne svrhe poreznih obveznika ili njihovih zaposlenika ili, općenitije, za svrhe koje nisu povezane s njihovim poslovanjem, smatra se isporukom usluga uz naknadu.
- (2) Odlukom Vijeća 2007/441/EZ² Italiji je odobreno ograničavanje prava na odbitak PDV-a u skladu s člankom 168. Direktive 2006/112/EZ na 40 % za kupnju određenih motornih cestovnih vozila, uključujući ugovore o sklapanju i slično, proizvodnju, stjecanje unutar Zajednice, uvoz, leasing i najam, modifikaciju, popravak ili održavanje te povezane troškove, uključujući maziva i gorivo, ako se predmetno vozilo ne upotrebljava isključivo u poslovne svrhe. Za vozila na koja se primjenjuje to ograničenje od 40 % Italija zahtijeva da porezni obveznici korištenje vozila uključenih u imovinu poduzeća poreznog obveznika u privatne svrhe ne smatraju isporukom usluga uz naknadu u skladu s člankom 26. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2006/112/EZ.
- (3) Odluka 2007/441/EZ prestaje važiti 31. prosinca 2022.
- (4) Pismom evidentiranim u Komisiji 19. travnja 2022. Italija je zatražila odobrenje za nastavak primjene posebnih mjera odobrenih Odlukom 2007/441/EZ („posebne mjere”) u dodatnom razdoblju do 31. prosinca 2025.
- (5) Komisija je dopisom od 2. svibnja 2022. zatražila dodatne informacije, a Italija je zatražene informacije dostavila dopisom od 1. lipnja 2022.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² Odluka Vijeća 2007/441/EZ od 18. lipnja 2007. kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena 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 165, 27.6.2007., str. 33.).

- (6) Italija je u odgovoru na zahtjev Komisije objasnila ograničenje postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak. Italija tvrdi da je stopa od 40 % i dalje opravdana. U svojem zahtjevu Italija tvrdi i da je suspenzija obveze obračuna PDV-a na privatnu uporabu motornog vozila, ako je vozilo podlijegalo tom ograničenju, i dalje potrebna kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje. Ujedno tvrdi da su te posebne mjere opravdane potrebom za pojednostavljenjem postupka ubiranja PDV-a i sprečavanjem porezne utaje do koje dolazi zbog netočnog vođenja evidencije i lažnim poreznim prijavama.
- (7) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 23. lipnja 2022. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Italije. Komisija je dopisom od 24. lipnja 2022. obavijestila Italiju da raspolaže svim informacijama potrebnima za razmatranje zahtjeva.
- (8) Primjena posebnih mjera imat će samo zanemariv učinak na sveukupni prihod od poreza koji Italija prikupi u fazi konačne potrošnje i neće nepovoljno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.
- (9) Stoga je primjereno produljiti odobrenje iz Odluke Vijeća 2007/441/EU. Produljenje odobrenja trebalo bi vremenski ograničiti kako bi se omogućila procjena djelotvornosti odobrenja i primjerenosti ograničenja postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a.
- (10) Stoga bi Italiji trebalo odobriti nastavak primjene mjera odstupanja do 31. prosinca 2025.
- (11) Italija bi mogla smatrati da su posebne mjere potrebne i nakon datuma prestanka važenja Odluke Vijeća 2007/441/EZ. Kako bi se osiguralo pravodobno razmatranje svih zahtjeva za produljenje odobrenja predviđenog u toj Odluci, potrebno je utvrditi uvjete za takav zahtjev.
- (12) Odluku Vijeća 2007/441/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,
- DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odluka 2007/441/EZ mijenja se kako slijedi:

1. članak 6. zamjenjuje se sljedećim:

„*Članak 6.*

Talijanska Republika može do 31. ožujka 2025. uputiti zahtjev za produljenje odobrenja predviđenog ovom Odlukom. Takav se zahtjev podnosi Komisiji i uz zahtjev se prilaže izvješće koje uključuje preispitivanje ograničenja postotka koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a na temelju ove Odluke.”;

2. članak 7. zamjenjuje se sljedećim:

„*Članak 7.*

Ova Odluka prestaje važiti 31. prosinca 2025.”.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*