

Bruxelles, 14. srpnja 2025.
(OR. en)

11566/25

Međuinstitucijski predmet:
2025/0205 (NLE)

ECOFIN 998
FISC 172

PRIJEDLOG

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Datum primitka: 10. srpnja 2025.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

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(2025) 383 final.

Priloženo: COM(2025) 383 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.7.2025.
COM(2025) 383 final

2025/0205 (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, 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 25. veljače 2025. Poljska je zatražila produljenje odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive o PDV-u a) kako bi nastavila ograničavati pravo na odbitak ulaznog PDV-a na kupnju, stjecanje unutar Zajednice, uvoz, najam i *leasing* motornih vozila koja se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe, te troškove povezane s tim motornim vozilima na 50 % i b) kako se u slučaju kad vozila obuhvaćena prethodno navedenim ograničenjem prava na odbitak ulaznog PDV-a upotrebljava porezni obveznik ili njegov zaposlenik u svrhe koje nisu poslovna djelatnost poreznog obveznika to ne bi smatralo isporukom usluga uz naknadu.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 10. travnja 2025. obavijestila druge države članice o zahtjevu Poljske. Komisija je dopisom od 11. travnja 2025. obavijestila Poljsku da ima sve informacije koje smatra potrebnima za procjenu zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Provođenje inspekcija kako bi se utvrdilo u kojoj se mjeri vozila upotrebljavaju u poslovne svrhe i druge svrhe (posebno u privatne svrhe koje nisu povezane s poslovanjem) stvorilo bi znatne poteškoće i opterećenja za porezna tijela i porezne obveznike te bi moglo dovesti do dugotrajnih i skupih sporova za obje strane. U praksi je ponekad čak nemoguće provjeriti stvarnu podjelu upotrebe vozila, što može dovesti do prijevара povezanih s PDV-om ili pokušaja prijevара (kao što je nepouzdanо vođenje evidencije), a time i do smanjenja poreznih prihoda. Zbog broja vozila koja se koriste u mješovite svrhe utaja poreza mogla bi biti znatna.

Osim toga, u Poljskoj dominiraju mala poduzeća s malim prometom (takozvana mikropoduzeća), koja su često poduzeća u vlasništvu jedne osobe ili poduzeća koja zapošljavaju samo nekoliko radnika. To su često obiteljska poduzeća. U tako malim poduzećima imovina poduzeća i privatna imovina osoba koje obavljaju poslovnu djelatnost često nisu jasno odvojene. U takvim je slučajevima razlikovanje između privatne i poslovne upotrebe motornih vozila iznimno teško i zahtijevalo bi nerazmjerno velike izdatke, uključujući izdatke povezane s potrebnim održavanjem detaljne dokumentacije.

Primjena zatraženih posebnih mjera dovodi do smanjenja administrativnog opterećenja i troškova za poduzetnike. Porezni obveznici ne moraju ispuniti niz opterećujućih obveza dokumentiranja i izvješćivanja (npr. obveza održavanja takozvanih podataka o kilometrima, tj. detaljnog popisa kilometara prijeđenih prilikom obavljanja poslovne djelatnosti, i izvješćivanja porezne uprave o njima), koje bi ponekad mogle predstavljati nerazmjerno administrativno opterećenje.

Poduzeća se općenito slažu s pravilima o odbitku koja proizlaze iz zatraženog odstupanja. Mjere donesene Provedbenom odlukom 2013/805/EU smatraju se zadovoljavajućim

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

kompromisom između prihvaćenih pravila i skupog, dugotrajnog i nedjelotvornog vođenja evidencije kojima se dokazuje stvarna upotreba vozila za poslovne djelatnosti. Prihvaćanje pojednostavnjenja koja proizlaze iz odstupanja od općih pravila može se dokazati činjenicom da su porezni obveznici prihvatili takva pravila za gotovo 90 % upotrebljivanih vozila.

Zbog toga Republika Poljska od 1. travnja 2014. primjenjuje odstupanje od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive o PDV-u. Prethodno navedene posebne mjere produljene su do 31. prosinca 2019., a zatim do 31. prosinca 2022. Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2016/1837² odnosno Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2019/1594³, te potom do 31. prosinca 2025. Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2022/2385⁴.

S obzirom na pozitivan učinak posebne mjere na smanjenje administrativnog opterećenja poreznih obveznika i porezne uprave, predlaže se odobrenje produljenja trenutačne mjere odstupanja. Valjanost odobrenja bi trebalo vremenski ograničiti do 31. prosinca 2028. kako bi se omogućilo preispitivanje neophodnosti i djelotvornosti mjere odstupanja i stope raspodjele između poslovne i privatne upotrebe na kojoj se ono temelji. Novi zahtjev za produljenje trebalo bi poslati Komisiji do 31. ožujka 2028. s priloženim izvješćem u kojem je preispitan primijenjeni postotak.

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

Slična su odstupanja u pogledu prava na odbitak odobrena drugim državama članicama⁵.

Člankom 176. Direktive o PDV-u propisuje se da Vijeće odlučuje za koje se troškove ne ostvaruje pravo na odbitak PDV-a. Do te odluke državama članicama dopušteno je zadržati izuzeća koja su na temelju nacionalnih propisa bila na snazi 1. siječnja 1979. ili, ako se radi o državama članicama koje su pristupile Zajednici nakon tog datuma, na datum njihova pristupanja. Na toj osnovi postoji određen broj odredbi „u mirovanju” kojima se ograničava pravo na odbitak PDV-a u odnosu na motorna vozila poduzeća.

² 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.).

³ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/1594 od 24. rujna 2019. o izmjeni Provedbene odluke 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 (SL L 248, 27.9.2019., str. 71.).

⁴ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2385 od 6. prosinca 2022. o izmjeni Provedbene odluke 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 (SL L 315, 7.12.2022., str. 87.)

⁵ Npr.: 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.). 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 članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 252, 8.10.2018., str. 44.). 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 članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 265, 14.10.2017., str. 17.).

Prethodne inicijative za utvrđivanje pravila o tome na koje se kategorije troškova može primjenjivati ograničenje prava na odbitak nisu uspjele⁶. Dok se ta pravila ne usklade na razini EU-a, odstupanja poput ovog 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. „Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka”⁷, u kojoj se ističe potreba za pružanjem potpore mladim i inovativnim poduzećima koja se suočavaju s većom administrativnom složenošću od velikih multinacionalnih poduzeća i u vezi s kojom su troškovi usklađivanja obično razmjerno mnogo viši za mala poduzeća nego za velika poduzeća. Mjera je u skladu i s Programom rada Komisije za 2017.⁸, u kojem se ističe potreba za pojednostavnjenjem PDV-a za manja poduzeća te s Programom rada Komisije za 2025.⁹ u kojem se ističe plan za provedbu i pojednostavnjenje.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Članak 395. Direktive o PDV-u.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

S obzirom na odredbu Direktive o PDV-u na kojoj se temelji, ne primjenjuje se 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. S obzirom na mogućnost da poduzeća prijave prenisku 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, netočnog vođenja evidencije.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi je instrument provedbena odluka Vijeća.

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.).

⁷ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka (COM(2020) 312 final).

⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program rada Komisije za 2017. (COM(2016) 710 final).

⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program rada Komisije za 2025., Zajedno naprijed: Odvažnija, jednostavnija i brža Unija: (COM(2025) 45 final).

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

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

• *Ex post* evaluacije / provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva

Republika Poljska svojem je zahtjevu za produljenje navedene posebne mjere priložila izvješće. U to je izvješće bilo uključeno preispitivanje postojećeg ograničenja prava na odbitak PDV-a, kako je predviđeno člankom 3. drugim stavkom Provedbene odluke Vijeća 2013/805/EU¹⁰, kako je izmijenjena člankom 1. Provedbene odluke Vijeća (EU) 2019/1594¹¹, i člankom 1. Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/2385¹².

U preispitivanju ograničenja prava na odbitak PDV-a provedenom za prethodno navedeno izvješće posebno je zaključeno sljedeće:

- posebna mjera pridonijela je pojednostavnjenju naplate PDV-a i sprečavanju utaje PDV-a uklanjanjem poteškoća za poreznog obveznika pri utvrđivanju udjela upotrebe vozila u poslovne svrhe i u druge svrhe (uglavnom privatna upotreba poslovnih vozila) kojima se potiče izbjegavanje i utaja izlaznog poreza;
- posebna mjera pridonijela je pojednostavnjenju poreznih obveza i smanjenju administrativnog opterećenja za porezne obveznike (posebno u sektoru MSP-ova) i za poreznu upravu znatnim smanjenjem poteškoća povezanih s provjerom ispravnosti odbitaka ulaznog poreza, koje često dovode do skupih i dugotrajnih upravnih i sudskih sporova (za obje strane);
- ograničenje od 50 % prava na odbitak ulaznog PDV-a primjereno je jer općenito odgovara tome koliko određeni porezni obveznik prosječno upotrebljava vozilo u privatne svrhe (upotreba nižeg ili višeg omjera dovela bi do prekomjernih razlika između pretpostavljene i stvarne upotrebe vozila u poslovne i privatne svrhe);
- mjera je u skladu s načelom neutralnosti i ne ograničava pravo na potpuni odbitak ulaznog poreza na troškove povezane s putničkim vozilima pod uvjetom da porezni obveznik ispunjava određene zahtjeve za vođenje evidencije kojima se potvrđuje da se vozilo upotrebljava za poslovnu djelatnost 100 % vremena.
- **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.

¹⁰ 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. 5., kako je izmijenjena).

¹¹ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/1594 od 24. rujna 2019. o izmjeni Odluke 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 (SL L 248, 27.9.2019., str. 71.).

¹² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2385 od 6. prosinca 2022. o izmjeni Provedbene odluke 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 (SL L 315, 7.12.2022., str. 87.)

- **Prikupljanje i primjena stručnog 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. Poljska je utvrdila da je posebna mjera najprikladnije rješenje te da je usporediva s drugim prošlim i sadašnjim odstupanjima odobrenima drugim državama članicama.

- **Temeljna prava**

Prijedlog ne utječe na zaštitu temeljnih prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog neće imati negativan utjecaj na proračun EU-a.

5. DRUGI ELEMENTI

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

Prijedlog sadržava klauzulu o isteku važenja 31. prosinca 2028.

Ako Poljska želi dodatno produljenje mjera odstupanja nakon 2028., Komisiji bi do 31. ožujka 2028. trebala podnijeti zahtjev za produljenje zajedno s izvješćem koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja.

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. studenog 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹, a posebno njezin članak 395. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Člankom 168. Direktive 2006/112/EZ utvrđuje se pravo poreznog obveznika na odbitak poreza na dodatnu vrijednost (PDV) naplaćenog za isporuku robe i usluga koje je primio u svrhu svojih oporezovanih transakcija. Člankom 26. stavkom 1. točkom (a) te direktive utvrđuje se da kada se poslovna imovina upotrebljava u privatne svrhe poreznog obveznika ili njegovih zaposlenika ili, općenitije, za svrhe koje nisu povezane s njihovim poslovanjem, smatra se isporukom usluga uz naknadu, koja podliježe PDV-u.
- (2) Provedbenom odlukom Vijeća 2013/805/EU² Poljskoj je odobreno da do 31. prosinca 2025. pravo na odbitak PDV-a na kupnju, stjecanje unutar Zajednice, uvoz, najam ili leasing određenih motornih cestovnih vozila i s tim povezane troškove ograniči na 50 % ako se takva vozila ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe i oslobodi poreznog obveznika od obveze da neposlovnu upotrebu takvih vozila smatraju isporukom usluga u skladu s člankom 26. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2006/112/EZ („posebne mjere”).
- (3) Provedbena odluka Vijeća 2013/805/EU prestaje važiti 31. prosinca 2025.
- (4) Dopisom koji je Komisija zaprimila 25. veljače 2025. Poljska je zatražila odobrenje za nastavak primjene posebnih mjera u razdoblju nakon 31. prosinca 2028. („zahtjev”).
- (5) U skladu s člankom 3. drugim stavkom Provedbene odluke 2013/805/EU Poljska je Komisiji zajedno sa zahtjevom podnijela izvješće o primjeni posebnih mjera, uključujući preispitivanje postotnog ograničenja koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a. Na temelju tih informacija Poljska tvrdi da je stopa od 50 % i dalje primjerena. Smatra i da je odstupanje od zahtjeva iz članka 26. stavka 1. točke (a) Direktive 2006/112/EZ i dalje potrebno kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje. Te

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

² 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.).

posebne mjere opravdane su potrebom za pojednostavnjenjem postupka naplate PDV-a i sprečavanjem utaje do kojeg dolazi netočnim vođenjem evidencije i lažnim poreznim prijavama.

- (6) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 10. travnja 2025. zahtjev Poljske prosljedila ostalim državama članicama. Komisija je dopisom od 11. travnja 2025. obavijestila Poljsku da raspolaže svim informacijama potrebnima za razmatranje zahtjeva.
 - (7) Primjena posebnih mjera nakon 31. prosinca 2025. imat će samo zanemariv učinak na sveukupni prihod od poreza koji Poljska naplati u fazi konačne potrošnje i neće nepovoljno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.
 - (8) Stoga je primjereno produljiti odobrenje iz Provedbene odluke 2013/805/EU. Produljenje posebnih mjera trebalo bi vremenski ograničiti kako bi se omogućila procjena njegove djelotvornosti i primjerenog postotnog ograničenja koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a.
 - (9) Ako Poljska smatra da su posebne mjere potrebne nakon datuma isteka Provedbene odluke 2013/805/EU i radi pravodobnog razmatranja bilo kojeg zahtjeva za produljenje posebnih mjera, ona bi Komisiji do 31. ožujka 2028. trebala podnijeti zahtjev za produljenje zajedno s izvješćem koje uključuje preispitivanje primijenjenog postotka.
 - (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 2028.

Zahtjev za produljenje odobrenja predviđenog u ovoj Odluci podnosi se Komisiji do 31. ožujka 2028. Takvom se zahtjevu mora priložiti izvješće koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja 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*