EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.11.2020.
COM(2020) 728 final

2020/0323 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o odobrenju Nizozemskoj da uvede posebnu mjeru odstupanja od članka 168. i članka 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

OBRAZLOŽENJE

U skladu s člankom 395. stavkom 1. Direktive 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost („Direktiva o PDV-u”[1]) 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 evidentiranim u Komisiji 30. srpnja 2020., Nizozemska je zatražila odobrenje za primjenu mjere kojom se odstupa od članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ kako bi od prava na odbitak PDV-a izuzela robu i usluge koje porezni obveznik više od 90 % upotrebljava u vlastite privatne svrhe ili one svojih zaposlenika, ili općenito za neposlovne svrhe ili negospodarske aktivnosti.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisima od 10. rujna 2020. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Nizozemske. Komisija je dopisom od 11. rujna 2020. obavijestila Nizozemsku da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Člankom 168. Direktive 2006/112/EZ predviđeno je da porezni obveznik ima pravo na odbitak PDV-a obračunatog pri kupnji roba i usluga koji se koriste u svrhu njegovih oporezovanih transakcija. Člankom 168.a stavkom 1. Direktive 2006/112/EZ propisuje se da se PDV povezan s troškovima nepokretne imovine koja sačinjava dio poslovne imovine poreznog obveznika i koja se koristi i za poslovne i za neposlovne svrhe može odbiti samo u onoj mjeri u kojoj se imovina koristi za poslovanje poreznog obveznika. U skladu s člankom 168.a stavkom 2. Direktive 2006/112/EZ države članice mogu taj propis primijeniti i kad je riječ o troškovima koji su povezani s drugom robom koja je dio poslovne imovine kako one odrede.

Mjera koju traži Nizozemska odstupa od tih načela i njome se u potpunosti isključuje pravo na odbitak PDV-a na robu i usluge koje porezni obveznik koristi više od 90 % za privatne ili neposlovne svrhe, uključujući negospodarske aktivnosti.

Stopa od 90 % temelji se na primjeni te stope u Nizozemskoj za potrebe poreza na dobit i poreza na dohodak. Više od 90 % upotrebe u neposlovne svrhe znači da gospodarski subjekt gotovo u potpunosti koristi ulaganja za vlastite privatne svrhe ili za privatne svrhe svojih zaposlenika, ili općenito za neposlovne svrhe ili negospodarske aktivnosti, pa se stoga ta ulaganja ne smatraju poslovnim ulaganjima.

Nizozemska u svojem zahtjevu tvrdi da su, na temelju činjenice da su svi koji redovito isporučuju robu ili usluge uz naknadu porezni obveznici, nizozemska porezna tijela u trenutačnom (digitalnom) gospodarstvu suočena s velikim brojem fizičkih osoba ili poduzeća sa skraćenim radnim vremenom ili mikropoduzeća s vrlo malim prometom. Svi oni mogu odbiti PDV na svoje inpute/troškove. To su primjerice vlasnici solarnih ploča, sudionici u ekonomiji dijeljenja koji iznajmljuju svoje automobile ili kuće, neovisne osobe bez zaposlenika itd. Zbog nejasnog razgraničenja između njihovih profesionalnih i privatnih aktivnosti u praksi dolazi do mnogobrojnih rasprava o razini njihova prava na odbitak ulaznog PDV-a, prava koje je za te osobe često vrlo ograničeno.

[1] SL 347, 11.12.2006., str. 1.

Nizozemska je obavijestila Komisiju da upravljanje pravom na odbitak pretporeza za te porezne obveznike, uz stalne prijave PDV-a i ispravke, dovodi do nerazmjernog opterećenja i za predmetne porezne obveznike i za porezne uprave.

To ujedno dovodi do neopravdane prednosti u pogledu novčanog toka u odnosu na porezne obveznike koji tu robu i usluge upotrebljavaju 100 % u poslovne svrhe. Poreznim obveznicima koji tu robu i usluge samo neznatno upotrebljavaju u poslovne svrhe i dalje se dopušta 100 % prava na odbitak. Usto, zakonodavstvo o PDV-u vrlo je složeno za mikropoduzeća koja si ne mogu priuštiti pravnu potporu, što dovodi do velikog rizika od pogrešaka i utaje, a time i otežavanja ispunjavanja zahtjeva. Potonje je potkrijepljeno primjerom vlasnika solarnih ploča koji postaju porezni obveznici za energiju koju proizvode i isporučuju elektroenergetskoj mreži, pri čemu odbijaju sav PDV na kupljene ploče te čak uračunavaju troškove kao što je kupovna cijena građevinskog zemljišta i kuća za ugradnju solarnih ploča. Budući da se garaže i kuće prvenstveno upotrebljavaju u privatne svrhe, to dovodi do složenih rasprava o pravu na odbitak ulaznog PDV-a i o tome kako ga pravilno primijeniti.

Stoga, navedenom se posebnom mjerom olakšava posao poreznoj upravi i poduzećima jer nema potrebe za praćenjem kasnije upotrebe robe i usluga na koje se u vrijeme njihove nabavke primjenjivalo izuzeće od odbitaka, posebno u pogledu mogućeg oporezivanja korištenja u privatne svrhe u skladu s člancima 16. ili 26. Direktive 2006/112/EZ. Mjera odstupanja stoga je primjerena.

Očekuje se da će mjera imati zanemariv učinak na ukupne prihode od poreza. Početni odbitak trenutačno se ispravlja za uporabu u neposlovne svrhe ispravkom na temelju članaka 16. i 26. Direktive 2006/112/EZ. Očekuje se da mjera neće imati negativan učinak na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

Međutim, mjere odstupanja trebale bi biti vremenski ograničene kako bi se ocijenilo vrijede li još uvijek uvjeti i učinci na kojima se temelje. Stoga se predlaže odobrenje odstupanja do kraja 2023. i da Nizozemska, u slučaju da se predviđa daljnje produljenje odstupanja nakon 2023., najkasnije do 31. ožujka 2023. dostavi, zajedno sa zahtjevom za produljenje, izvješće koje uključuje preispitivanje primijenjenog omjera između poslovne i neposlovne upotrebe na kojem se temelji izuzeće od odbitaka.

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

Slična odstupanja u pogledu ograničenja prava na odbitak odobrena su drugim državama članicama, točnije Austriji[2] i Njemačkoj[3].

Ne dovodeći u pitanje prethodne inicijative za uspostavu pravila o tome koje kategorije troškova mogu podlijegati ograničenju prava na odbitak[4], to je odstupanje primjereno primjenjivati do usklađenja tih pravila na razini EU-a.

---

[2] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1487 od 2. listopada 2018. o izmjeni Provedbene odluke 2009/1013/EU kojom se Republici Austriji odobrava nastavak primjene mjere odstupanja od članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 251, 5.10.2018., str. 33.–34.

[3] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/2060 od 20. prosinca 2018. o izmjeni Odluke 2009/791/EZ kojom se Njemačkoj odobrava nastavak primjene mjere kojom se odstupa od članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 282, 12.11.2018., str. 8.–12.

[4] 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.)

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 prijedlog temelji, prijedlog je u isključivoj nadležnosti Unije. Načelo supsidijarnosti stoga se ne primjenjuje.

- **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 pojednostavnjenje postupaka te sprečavanje određenih oblika utaje ili izbjegavanja poreza. Mjerom odstupanja izbjeglo bi se da se PDV na ulaganja, koja se tek neznatno upotrebljavaju u poslovne svrhe, najprije u potpunosti odbije kao da se upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe, a zatim korigiraju kako bi se njima odrazila stvarna neznatna poslovna uporaba, što podrazumijeva stalne administrativne zahtjeve i zahtjeve u pogledu izvješćivanja. Ovom se mjerom uklanja potreba za revidiranjem i prilagođavanjem uporabe u privatne svrhe na godišnjoj razini, a porezna uprava ne mora pratiti promjene udjela upotrebe u privatne/poslovne svrhe tijekom razdoblja revizije.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: Provedbena odluka Vijeća.

Na temelju članka 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ 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

- **Savjetovanja s dionicima**

Ovaj se prijedlog temelji na zahtjevu koji je podnijela Nizozemska i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Prijedlog je namijenjen suzbijanju određenih oblika utaje ili izbjegavanja poreza te pojednostavnjenju postupka za naplatu PDV-a pa stoga ima moguć pozitivan učinak i na poduzeća i na uprave. To su rješenje u Nizozemskoj prepoznali kao odgovarajuću mjeru i ono je usporedivo s drugim prošlim i sadašnjim odstupanjima.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog neće negativno utjecati na proračun EU-a.

5. DRUGI ELEMENTI

Prijedlog sadržava klauzulu o isteku valjanosti; utvrđen je automatski rok do 31. prosinca 2023.

Ako Nizozemska zatraži još jedno produljenje mjere odstupanja nakon 2023., Komisiji bi najkasnije do 31. ožujka 2023. zajedno sa zahtjevom za produljenje trebala dostaviti novo izvješće o evaluaciji.

2020/0323 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o odobrenju Nizozemskoj da uvede posebnu mjeru odstupanja od članka 168. i članka 168.a 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 vrijednost[1], a posebno njezin članak 395. stavak 1. prvi podstavak,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Člancima 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ utvrđuje se pravo poreznih obveznika na odbitak poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) obračunanog za robu i usluge koji su im isporučeni u svrhu njihovih oporezovanih transakcija.

(2) Dopisom evidentiranim u Komisiji 30. srpnja 2020., Nizozemska je zatražila odobrenje za uvođenje posebne mjere kojom se odstupa od članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ kako bi od prava na odbitak PDV-a u potpunosti izuzela robu i usluge koje porezni obveznik više od 90 % upotrebljava u vlastite privatne svrhe ili u privatne svrhe svojih zaposlenika, ili općenito za neposlovne svrhe ili negospodarske aktivnosti.

(3) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 10. rujna 2020. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Nizozemske. Dopisom od 11. rujna 2020. Komisija je obavijestila Nizozemsku da ima sve informacije potrebne za razmatranje tog zahtjeva.

(4) Cilj je posebne mjere pojednostavnjenje postupka obračuna i naplate PDV-a te sprečavanje određenih oblika utaje ili izbjegavanja poreza. U neznatnoj se mjeri utječe na iznos poreza koji treba platiti na razini konačne potrošnje.

(5) Prema informacijama koje je dostavila Nizozemska, pravna i činjenična situacija kojom se opravdava primjena posebne mjere zaista postoji. Nizozemskoj bi stoga trebalo odobriti uvođenje posebne mjere, ali uz vremensko ograničenje do 31. prosinca 2023. kako bi se omogućilo preispitivanje nužnosti i djelotvornosti posebne mjere i omjera između poslovne i neposlovne upotrebe na kojem se mjera temelji.

(6) Ako Nizozemska smatra da je potrebno produljenje odobrenja nakon 2023., trebala bi najkasnije do 31. ožujka 2023. dostaviti Komisiji zahtjev i izvješće o primjeni mjere odstupanja koje bi trebalo sadržavati preispitivanje primijenjenog omjera.

[1] SL 347, 11.12.2006., str. 1.

(7) Odstupanje će imati samo zanemariv učinak na sveukupni prikupljeni prihod od poreza u fazi konačne potrošnje i neće nepovoljno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odstupajući od članka 168. i od članka 168.a Direktive 2006/112/EZ, Nizozemskoj se odobrava izuzimanje poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) na robu i usluge od prava na odbitak PDV-a kad se ta roba i usluge upotrebljavaju više od 90 % za privatne svrhe poreznog obveznika ili za privatne svrhe njegovih zaposlenika ili općenito za neposlovne svrhe ili negospodarske aktivnosti.

Članak 2.

Ova se Odluka primjenjuje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2023.

Zahtjev za produljenje mjere odstupanja predviđene u ovoj Odluci podnosi se Komisiji do 31. ožujka 2023.

Uz takav zahtjev prilaže se izvješće o primjeni mjere odstupanja koje uključuje preispitivanje omjera koji se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a na temelju ove Odluke.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Kraljevini Nizozemskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik