EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.11.2025.
COM(2025) 686 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o evaluaciji okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a

{SWD(2025) 350 final}

1. UVOD

Porez na dodanu vrijednost (PDV) usklađeni je porez na potrošnju u Europskoj uniji (EU) koji se naplaćuje pri prodaji većine robe i usluga, što uključuje prekogranične transakcije među državama članicama, te pri uvozu. Velik je izvor prihoda za države članice i izravno doprinosi proračunu EU-a. Za zaštitu financijskih interesa EU-a i neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta potreban je sveobuhvatan okvir EU-a za suradnju među državama članicama kako bi se PDV pravilno obračunavao na robu i usluge te kako bi se prijevare suzbijale odgovarajućim sredstvima. Kontrola PDV-a na transakcije unutar EU-a velik je izazov jer su 2023. transakcije među državama članicama iznosile 4,135 bilijuna EUR[1] i uključivale 6,5 milijuna aktivnih trgovaca[2]. Gubici PDV-a zbog najčešće vrste prijevara povezanih s PDV-om, odnosno prijevara unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem, iznose od 12,5 do 32,8 milijardi EUR godišnje[3].

Posljednjih nekoliko godina EU je donio niz važnih odluka kojima se nastoji ojačati ta suradnja, a da pritom ne dolazi do preopterećivanja poreznih obveznika obvezama izvješćivanja. Najnovija takva odluka bila je donošenje paketa o PDV-u u digitalnom dobu[4] 11. ožujka 2025. Zahvaljujući novim obvezama digitalnog izvješćivanja koje će stupiti na snagu 2030. države članice lakše će se boriti protiv prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om i zaštititi svoje prihode. EU je 2020. odlučio suzbijati prijevare povezane s PDV-om u području e-trgovine na temelju podataka o prekograničnim plaćanjima koje dobiva od pružatelja platnih usluga[5]. Ti su podaci od siječnja 2024. dostupni stručnjacima za borbu protiv prijevara, a prvo izvješće o rezultatima očekuje se u narednim mjesecima. Mjere za borbu protiv prijevara iz okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a znatno su poboljšane 2018. jer je mreži Eurofisc (mreži stručnjaka za borbu protiv prijevara) omogućeno da zajednički obrađuje podatke o PDV-u kako bi se utvrdile prijevare povezane s PDV-om. To je dovelo do znatnog napretka u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om na razini EU-a.

Svrha je ovog izvješća o evaluaciji okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a[6] obavijestiti Europski parlament i Vijeće o zaključcima evaluacije koju je Komisija provela od 2023. do 2024. te o predloženim daljnjim koracima. Ono služi i kao izvješće o administrativnoj suradnji u području PDV-a koje je Komisija dužna podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću svakih pet godina[7].

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features&action=statexp-seat&lang=hr

2 Na temelju godišnjih statističkih podataka koje dostavljaju države članice.

3 *Study on the VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud of 2024* (Izvješće o neispunjavanju obveza u pogledu PDV-a zbog prijevara unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem iz 2024.) https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en?prefLang=hr

5 Direktiva Vijeća (EU) 2020/284 u pogledu uvođenja određenih zahtjeva za pružatelje platnih usluga i Uredba Vijeća (EU) 2020/283 u pogledu mjera za jačanje administrativne suradnje radi suzbijanja prijevara u vezi s PDV-om.

6 Uredba Vijeća (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost; SL L 268, 12.10.2010., str. 1.–18.

7 Članak 59. Uredbe Vijeća (EZ) br. 904/2010.

2. ZAKLJUČCI EVALUACIJE

U evaluaciji se analizira funkcioniranje okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a na temelju standardnih evaluacijskih kriterija (djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, usklađenost i dodana vrijednost EU-a) kako bi se procijenili svi načini suradnje predviđeni temeljnom Uredbom Vijeća (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području PDV-a. Raspoređeni su u sljedeće kategorije:

- **razmjena informacija** omogućuje poreznim upravama da zatraže dodatne informacije o poreznim obveznicima kao pomoć u nacionalnim postupcima kontrole,
- **prekogranične revizije** omogućuju poreznim upravama da uspostave multinacionalni revizorski tim za zajedničku analizu situacije s PDV-om u trgovačkim društvima,
- **razmjena podataka**: sustav razmjene informacija o PDV-u (VIES) sadržava sve podatke o prekograničnim transakcijama među državama članicama,
- **Eurofisc**: mreža stručnjaka za borbu protiv prijevara iz poreznih uprava koji mogu zajednički obrađivati informacije kako bi otkrili prijevare i djelovali kao mehanizam ranog upozoravanja,
- **pružanje informacija poreznim obveznicima** omogućuje poreznim obveznicima provjeru valjanosti PDV broja kupca u drugoj državi članici prije isporuke robe i usluga.

U radnom dokumentu službi Komisije priloženom izvješću navode se pojedinosti o različitim oblicima suradnje, a u ovom se izvješću daje kratak pregled najvažnijih zaključaka evaluacije.

2.1. Djelotvornost

Djelotvornost različitih načina suradnje u području PDV-a ocijenjena je s obzirom na sljedeće posebne ciljeve okvira EU-a:

- **poboljšati upotrebu postojećih instrumenata administrativne suradnje** u području borbe protiv prijevara povezanih s PDV-om te **poboljšati razmjenu informacija** među državama članicama,
- **doprinijeti borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om** brzim i djelotvornijim prepoznavanjem i onesposobljavanjem mreža koje se bave prijevarama povezanima s PDV-om,
- **poboljšati multidisciplinarni pristup** borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om i njihovu sprečavanju kapacitetima za brži i koordiniraniji odgovor te boljim pristupom informacijama o PDV-u za razna tijela (uprave, carine, tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela kaznenog progona).

Kad je riječ o prvom cilju, **okvirom EU-a i dalje se poboljšava administrativna suradnja u području PDV-a** jer se pruža pravna osnova prenesena u nekoliko alata koji državama članicama omogućuju djelotvorniju suradnju. Te bi alate trebalo promatrati kao paket instrumenata kojima se porezne uprave mogu koristiti u skladu sa svojim potrebama. Države članice smatraju da je to prednost okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a.

Iako se među tim alatima za suradnju možda najviše ističe razmjena informacija, taj se alat upotrebljava rjeđe nego prije. Na primjer, u posljednjih šest godina broj razmjena informacija na zahtjev smanjio se za gotovo 25 % te se 2023. stabilizirao na 30 000 razmjena. Ta je vrsta suradnje dobro uspostavljena u okviru EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a. Međutim, u 28 % slučajeva potpune informacije dobivaju se nakon isteka roka od 30 dana. Zbog toga su zaprimljene informacije manje vrijedne pa je državama članicama teže poduzeti djelotvorne mjere protiv prijevara. Stoga se kontinuirano radi na uspostavi učinkovitijih načina suradnje kao što je mreža Eurofisc. Slično vrijedi i za prekogranične revizije. Države članice u prošlosti su pokretale više takvih revizija, koje su se tada smatrale djelotvornim sredstvom za suzbijanje kružnih prijevara. Razvojem mreže Eurofisc iste se informacije mogu brže prikupljati bez potrebe za koordiniranim prekograničnim revizijama.

Države članice smatraju Eurofisc najdjelotvornijim sredstvom suradnje i cijene fleksibilnost koju ta mreža nudi. Stručnjaci koje su njihova tijela imenovala za suradnju u mreži svakodnevno blisko surađuju i mogu odgovoriti na zahtjeve bez potrebe za dugotrajnom razmjenom informacija. Eurofisc se koristi i posebnim elektroničkim alatima za automatizirano prikupljanje podataka i provedbu preliminarnih procjena rizika, što se do 2019. radilo ručno. Tako se kapaciteti njegovih stručnjaka mogu bolje iskoristiti i usmjeriti na završne analize. Države članice cijene to što primaju upozorenja o prijevarama koja su potkrijepljena analizom konteksta i procjenom mogućih gubitaka PDV-a, a potrebne mjere za borbu protiv prijevara mogu se poduzeti brže, pri čemu nije potrebno ponovno savjetovanje s drugim zemljama.

Okvir EU-a služi i poreznim obveznicima jer trgovcima unutar EU-a pomaže u ispunjavanju obveza provjere valjanosti PDV broja svojeg klijenta u drugoj državi članici. U tu se svrhu sustav razmjene informacija o PDV-u (VIES) provjerava do 17 milijuna puta dnevno, a njegova se upotreba poboljšala tijekom razdoblja obuhvaćenog evaluacijom. Trgovci cijene trenutačnu potvrdu informacija koje je dostavio klijent. Sustav trgovcima isto tako omogućuje pohranu dokaza o izvršenoj provjeri, koji zatim mogu predočiti poreznim tijelima u slučaju revizije.

Kad je riječ o drugom cilju, odnosno **doprinosu borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om**, evaluacija je usmjerena na Eurofisc kao središnji alat kojim se države članice koriste za otkrivanje prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om. Glavni korisnici mreže Eurofisc, odnosno tijela država članica, iznimno je cijene zbog načina na koji funkcionira i rezultata koje daje te ispunjava njihove potrebe u smislu analize prijevara povezanih s PDV-om u prekograničnim transakcijama. Mreža je 2024. otkrila moguće prijevare u vrijednosti od 14,8 milijardi EUR. To bi značilo 3 milijarde EUR mogućih gubitaka PDV-a. Kad se usporedi s Izvješćem o prijevarama unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem iz 2024., taj iznos čini samo 24 % procijenjene niže razine prijevara unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem, što upućuje na to da bi Eurofisc trebao otkriti više prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om. U evaluaciji su utvrđeni mogući načini poboljšanja djelotvornosti mreže Eurofisc, koji će se dodatno opisati u ovom izvješću.

Eurofisc dobro odgovara na potrebe država članica u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om zahvaljujući svojim administrativnim sredstvima. Njegovi se rezultati poboljšavaju u prosjeku za 20 % svake godine, a pristup novim izvorima informacija, kao što su carinski podaci i informacije o registracijama automobila, znatno je poboljšao

kapacitete mreže Eurofisc za otkrivanje prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om. Evaluacija je pokazala i da bi uz dodatne informacije, kao što su registri stvarnih vlasnika i bankovni podaci, Eurofisc mogao otkriti nove mreže koje se bave prijevarama jer bi pronašao veze koje nisu vidljive samo iz podataka o PDV-u.

Tablica 1.: Iznosi prijevarnih transakcija povezanih s PDV-om koje je Eurofisc otkrio analizom transakcijske mreže[8]

	2020.	**2021.**	**2022.**	**2023.**	**2024.**
Iznos otkrivenih prijevarnih ili sumnjivih transakcija (u milijunima EUR) povezanih s nepostojećim trgovcima unutar Zajednice	3300	8100	10 874	12 735	12 100
Iznos otkrivenih prijevarnih ili sumnjivih transakcija (u milijunima EUR) povezanih s vozilima	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	1899	2700
Broj identificiranih počinitelja prijevara	2093	2161	2907	5171	6147
Broj brisanja iz registra obveznika PDV-a	495	775	1942	2995	2665

U evaluaciji se zaključuje da okvir EU-a nije uspješan u postizanju posljednjeg cilja, odnosno u poboljšanju **multidisciplinarnog pristupa borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om**. Mogućnosti koje okvir EU-a nudi za razmjenu informacija s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF) i Agencijom EU-a za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) ne upotrebljavaju se ili se upotrebljavaju samo povremeno jer se takve razmjene ne mogu odvijati na inicijativu OLAF-a ili Europola, nego ih može pokrenuti samo Eurofisc. Kad je riječ o razmjeni informacija s OLAF-om, Eurofisc nikad nije iskoristio tu mogućnost, a s Europolom rijetko. Stoga se države članice OLAF-u ili Europolu i dalje radije obraćaju preko nacionalnih kanala i ne koriste mogućnosti koje nudi okvir EU-a. Nadalje, izravan pristup informacijama o PDV-u koje se razmjenjuju u okviru EU-a rezerviran je za porezna tijela, a u nekim ograničenim slučajevima i za carinu. Međutim, te su informacije važne za druga tijela koja istražuju prekogranične prijevare povezane s PDV-om, uključujući nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela EU-a.

OLAF je zaključio administrativne istrage o slučajevima carinskih prijevara s preporukama za povrat carina izbjegnutih u razdoblju 2022. – 2024. u iznosu od približno 1,12 milijardi EUR. Europol pruža vrijednu potporu u istragama koje provodi Ured europskog javnog tužitelja (EPPO), a relevantne podatke prima isključivo izravno od nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva, koja ih dostavljaju dobrovoljno. Ti su slučajevi neodvojivo povezani s utajom PDV-a pri uvozu te OLAF obavješćuje relevantna nacionalna tijela o svojim nalazima o utaji PDV-a kako bi se mogle poduzeti mjere na nacionalnoj razini. Kao što je Europski revizorski sud utvrdio u svojem tematskom izvješću 8/2025, iako je suradnja država članica s OLAF-om na carinskim i poreznim

[8] Statistički podaci o kojima je izvijestila mreža Eurofisc i koji su objavljeni na internetskim stranicama Komisije (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en?prefLang=hr). Prijevare unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem dio su analize transakcijske mreže od 2020., a prijevare povezane s vozilima od 2023.

pitanjima u slučaju prijevara u vezi s postupkom CP42 donedavno bila ograničena na prijevare povezane s prijavljivanjem vrijednosti manje od stvarne, OLAF je 2024. započeo naglasak stavljati na izbjegavanje plaćanja carina za uvoz i PDV-a za robu koja je nezakonito unesena u EU i otpremljena krajnjim potrošačima preko e-trgovine. Osim toga, OLAF aktivno radi i na otkrivanju mreža za upis u registar obveznika PDV-a za fiktivna poduzeća koja u prijevarama povezanim s PDV-om pri carinjenju služe kao lažni uvoznici. Naposljetku, OLAF od 2024. pokreće istrage u vezi s izbjegavanjem plaćanja uvoznih carina i prijevarama povezanim s PDV-om u sklopu sustava IOSS koje obuhvaćaju uvoz preko internetskih platformi izvan EU-a. To uključuje opsežnu unakrsnu provjeru podataka o uvozu i PDV-u s pomoću naprednih analitičkih alata radi otkrivanja utaje PDV-a.

Ured europskog javnog tužitelja nadležan je za istrage i kazneni progon u slučajevima prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om koje uključuju ukupnu štetu od najmanje 10 milijuna EUR. EPPO je 2024. pokrenuo istrage o prekograničnim prijevarama povezanima s PDV-om za štetu procijenjenu na 13,15 milijardi EUR. Trenutačno ne dolazi do razmjene informacija između mreže Eurofisc i EPPO-a na razini EU-a. EPPO se mora oslanjati na nacionalne kanale kako bi dobio potrebne informacije, zbog čega dolazi do kašnjenja u slanju takvih informacija, a komplicira se i postupak prikupljanja svih dokaza. **Kad bi EPPO imao izravan pristup relevantnim podacima o PDV-u u prekograničnim transakcijama na razini EU-a, jednostavnije bi prikupljao dokaze o prijevarama povezanima s PDV-om i dobio bi jedinstvenu ulaznu točku za sve dodatne podatke o prijevarama povezanima s PDV-om relevantne za istrage i kaznene progone koje provodi**. Države članice nisu sklone dostavljati podatke o PDV-u preko mreže Eurofisc bez izričite pravne osnove u Uredbi Vijeća (EU) br. 904/2010.

Međutim, ta tijela EU-a ne mogu pristupiti ključnim informacijama o PDV-u koje se razmjenjuju na temelju okvira EU-a i moraju ih dobiti bilateralnim razmjenama. To dovodi do kašnjenja i fragmentacije podataka te se time narušava djelotvornost borbe protiv prijevara povezanih s PDV-om na razini EU-a. Istodobno je u ožujku 2023.[9] Vijeće naglasilo da je pojačana suradnja policije, granične i obalne straže, carinskih, pravosudnih, upravnih i poreznih tijela, kao i suradnja s institucijama, tijelima i agencijama EU-a te relevantnim mrežama EU-a od presudne važnosti u borbi protiv zločinačkih organizacija, koje sudjeluju u prekograničnim prijevarama povezanima s PDV-om kako bi financirale svoje druge nezakonite aktivnosti. Vijeće[10] je 2021. postiglo dogovor o prioritetima EU-a za borbu protiv teškog i organiziranog kriminala u okviru Europske multidisciplinarne platforme za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT). Prijevare povezane s PDV-om dio su tih prioriteta. U obzir se uzimaju i nalazi Europskog revizorskog suda iz nekoliko tematskih izvješća o okviru za PDV[11].

---

9 Zaključci Vijeća o trajnom nastavku ciklusa politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala: EMPACT 2022 +

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/hr/pdf.

10 Borba protiv organiziranog kriminala: Vijeće utvrdilo deset prioriteta za sljedeće četiri godine https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/

11 Tematsko izvješće 08/2025: Prijevare povezane s porezom na dodanu vrijednost pri uvozu – financijski interesi EU-a nisu dovoljno zaštićeni u sklopu pojednostavnjenih uvoznih carinskih postupaka. Tematsko izvješće 12/2019: E-trgovina: za velik dio izazova pri naplati PDV-a i carina tek treba pronaći rješenje. Tematsko izvješće 19/2017: Uvozni postupci: nedostatci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU a. Tematsko izvješće 24/2015: Borba protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a: potrebno je odlučnije djelovati. Tematsko izvješće 13/2011: Je li se kontrolama carinskog postupka 42 spriječila i otkrila utaja PDV-a?.

Time se naglašava potreba za jačanjem multidisciplinarnog pristupa na razini EU-a, koji u sadašnjem okviru EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a nije djelotvoran.

2.2. Učinkovitost

Države članice izrazile su zadovoljstvo učinkovitošću instrumenata administrativne suradnje[12]. Teret usklađivanja s okvirom EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a uglavnom snose porezna tijela koja provode mehanizme suradnje i koordiniraju svoje aktivnosti. Sam okvir ne podrazumijeva izravne troškove za porezne obveznike ili građane. Naprotiv, njegov je cilj pojednostavniti pristup informacijama i smanjiti troškove usklađivanja koji proizlaze iz Direktive o PDV-u[13] ili nacionalnog zakonodavstva.

Kad je riječ o administrativnom opterećenju, brojne države članice nisu uspjele navesti točnu procjenu troškova koje snose za informatičku opremu ili ljudske resurse potrebne za funkcioniranje administrativne suradnje u području PDV-a, ali nekoliko dostavljenih procjena nije premašilo 250 000 EUR godišnje za sustav kao što je VIES, koji porezni obveznici svakodnevno upotrijebe 17 milijuna puta za izdavanje računa. Bez takvog sustava porezni obveznici suočili bi se s mnogo većim troškovima usklađivanja i financijskim rizicima pri isporuci robe i usluga na unutarnjem tržištu. Komisija razvija središnje elektroničke sustave, kao što su analiza transakcijske mreže (TNA)[14] i središnji elektronički sustav za informacije o plaćanjima (CESOP)[15] u okviru programa Fiscalis[16], čime se izbjegava potreba za razvojem sličnih sustava u svih 27 država članica. TNA je alat za analizu rizika koji koristi podatke o prekograničnim transakcijama iz sustava VIES. Zahvaljujući njemu Eurofisc je 2023. otkrio sumnjive transakcije u vrijednosti od 14,6 milijardi EUR te je zabilježeno 2352 brisanja iz registra obveznika PDV-a, čime su zaštićene milijarde eura prihoda od PDV-a. CESOP prikuplja podatke o prekograničnim plaćanjima i mreži Eurofisc omogućuje unakrsnu provjeru podataka o PDV-u s podacima o primateljima plaćanja kako bi se olakšalo otkrivanje prijevara povezanih s PDV-om u e-trgovini. Kad je riječ o ostalim sustavima, Komisija osigurava interoperabilnost sustava razvijenih na nacionalnoj razini, čime se smanjuju troškovi za sve države članice. U tom pogledu koristi znatno nadmašuju troškove.

Istodobno se u evaluaciji ističe da postoje preklapanja među alatima za suradnju. Neke obveze izvješćivanja mogle bi se ukinuti kako bi se smanjilo administrativno opterećenje

---

[12] Treba napomenuti da države članice ne mogu uvijek procijeniti troškove administrativne suradnje u području PDV-a. Tako 61 % država članica smatra da koristi nadmašuju troškove, a 25 % država članica ne zna.

[13] Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenog 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 347, 11.12.2006.

[14] Analiza transakcijske mreže elektronički je sustav koji Komisija razvija i održava kako bi mreži Eurofisc pomogla u prikupljanju i analizi podataka. Detaljnije informacije o njegovu funkcioniranju osjetljive su prirode, ali sustav općenito govoreći pomaže mreži Eurofisc u vizualizaciji međusobne povezanosti poduzeća u sustavu prijevara i razmjera mogućeg gubitka prihoda od PDV-a. Komisija nema pristup tim podacima.

[15] CESOP je novi elektronički sustav za borbu protiv prijevara povezanih s PDV-om u sektoru e-trgovine, koji je uveden u siječnju 2024. Prima podatke o prekograničnim plaćanjima od pružatelja platnih usluga i uspoređuje ih s prijavama PDV-a. Cilj je utvrditi poduzeća koja djelomično ili uopće ne prijavljuju PDV. Također ga razvija i održava Komisija, no nema izravan pristup podacima koji se obrađuju.

[16] Uredba (EU) 2021/847 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa za suradnju u području oporezivanja „Fiscalis” i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1286/2013

poreznih uprava i poreznih obveznika jer informacije više nisu relevantne ili su dostupne drugdje.

2.3. Usklađenost

U procjeni usklađenosti okvira EU-a uzimaju se u obzir i unutarnji i vanjski aspekti. Kad je riječ o unutarnjoj usklađenosti, evaluacijom nisu utvrđene nedosljednosti između odredaba iz Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 i međudjelovanja različitih alata za suradnju unatoč opetovanim i čestim izmjenama. Države članice cijene raznolikost alata, a većina ih ne prijavljuje nikakve neusklađenosti, čak i ako se u nekim slučajevima preklapaju. Države članice odabiru pravi alat za svoje potrebe.

Kad je riječ o vanjskoj usklađenosti, ne postoji preklapanje između Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 i drugih propisa EU-a, kao što su Direktiva o PDV-u, Direktiva o administrativnoj suradnji u području oporezivanja[17] ili Direktiva o uzajamnoj pomoći pri naplati potraživanja[18]; zapravo su komplementarni. Poboljšanje administrativne suradnje u području PDV-a potpuno je usklađeno s drugim politikama EU-a u području PDV-a. Međutim, nedosljednošću bi se mogla smatrati činjenica da u Uredbi Vijeća (EU) br. 904/2010 nema pravne odredbe koja bi olakšala stvarnu i djelotvornu suradnju u području PDV-a na razini EU-a između poreznih tijela koja sudjeluju u mreži Eurofisc i drugih istražnih tijela/agencija, kao što su EPPO, OLAF i Europol. Osim toga, u slučaju OLAF-a to nije u skladu s odredbama Uredbe Vijeća (EZ) br. 515/97[19], koja se odnosi na administrativnu suradnju u području carinskog zakonodavstva jer su carinske prijevare neodvojivo povezane s utajom PDV-a pri uvozu, a možda i s utajom PDV-a unutar EU-a. Iako postoji svijest o potrebi za suradnjom svih tih tijela, u praksi razmjene ne postoje ili nemaju izričitu pravnu osnovu. Konkretno, zbog činjenice da EPPO nema izravan pristup relevantnim podacima o PDV-u u prekograničnim transakcijama na razini EU-a i da OLAF ima ograničene mogućnosti suradnje s mrežom Eurofisc i državama članicama, kao i zbog nepraktičnosti u suradnji s Europolom, ta tijela ne mogu djelotvornije doprinijeti borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om. Ti su problemi posebno relevantni i politički vrlo osjetljivi jer države članice imaju primarnu nadležnost za porezna pitanja, a Eurofisc nema ni pravnu osobnost ni hijerarhijsku strukturu.

2.4. Dodana vrijednost EU-a

Bez okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a države članice morale bi se oslanjati na bilateralne ili multilateralne sporazume jer bi porezne uprave i dalje trebale zajednički kontrolirati prekogranične transakcije. Nepostojanje okvira EU-a značilo bi dodatne troškove za uspostavljanje nacionalnih elektroničkih sustava i njihovu interoperabilnost s onima u drugim zemljama.

Za borbu protiv prijevara povezanih s PDV-om u prekograničnim transakcijama potrebna je bliska suradnja **svih** država članica kako bi ona imala trajan učinak. Nacionalni ili čak

---

17 Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ.

18 Direktiva Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere.

19 Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima.

regionalni pristupi ne bi bili djelotvorni. Počinitelji prijevara iskoristili bi slabost takve mreže te bi se usmjerili na zemlju koja najmanje surađuje.

Da okvir EU-a ne postoji, povećali bi se i troškovi poslovanja u EU-u. Prednost je za porezne obveznike u tome što mogu provjeriti valjanost svih PDV brojeva u EU-u na jedinstvenoj internetskoj stranici i što nije potrebno izraditi 27 sučelja s nacionalnim bazama podataka.

2.5. Relevantnost

Okvir EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a i dalje je relevantan jer se pravila kojima se uređuju prekogranične transakcije ne mijenjaju, a počinitelji prijevara i dalje iskorištavaju njihove nedostatke. U Izvješću o prijevarama unutar Zajednice s nepostojećim trgovcem, koje se spominje u uvodu, procjenjuje se da počinitelji prijevara i dalje iskorištavaju prijelazni sustav PDV-a za prekogranične transakcije, čime se državama članicama uskraćuje znatan iznos prihoda. Neispunjavanje obveza u pogledu PDV-a i dalje se smanjuje, što pokazuje da se smanjuju prijevare povezane s PDV-om u državama članicama. Međutim, države članice još uvijek itekako primjećuju prijetnju koju predstavljaju mehanizmi prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om. Eurofisc je i dalje najdjelotvorniji administrativni alat za borbu protiv te vrste prijevara, čime se dokazuje relevantnost okvira EU-a.

3. ZAKLJUČCI O FUNKCIONIRANJU OKVIRA EU-A ZA ADMINISTRATIVNU SURADNJU U PODRUČJU PDV-A

Nalazi evaluacije općenito upućuju na to da je okvir EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a u velikoj mjeri djelotvoran u pružanju poreznim upravama svih potrebnih sredstava za kontrolu prekograničnih transakcija za potrebe PDV-a. Cilj je suradnje među državama članicama smanjiti administrativno opterećenje za porezne stručnjake i povećati učinkovitost kontrola. Okvir EU-a i dalje je relevantan i usklađen, ali se mora preispitati njegova vanjska usklađenost kako bi se bolje prilagodila multidisciplinarnom pristupu u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om. Istodobno je poreznim upravama i poreznim obveznicima jasna dodana vrijednost okvira EU-a.

Okvir EU-a uglavnom ispunjava svoje ciljeve, iako je djelotvornost multidisciplinarnog pristupa u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om i dalje problem. Države članice u velikoj se mjeri oslanjaju na različite načine suradnje za kontrolu sve većeg broja transakcija unutar EU-a. Međutim, zbog iznimno velikog broja prekograničnih transakcija države članice prisiljene su više se oslanjati na VIES, koji im omogućuje automatsko dobivanje informacija, te surađivati s mrežom Eurofisc kako bi brzo provjerile sumnje na prijevaru. Ostali načini suradnje koriste se u manje hitnim slučajevima. To su potvrdile porezne uprave s kojima je provedeno savjetovanje tijekom evaluacije.

Zajedničku analizu rizika za podatke o PDV-u pruža Eurofisc. Eurofisc je od 2020. do 2024. otkrio sumnjive transakcije u vrijednosti od 49,8 milijardi EUR. Taj je iznos mogao biti još veći da je Eurofisc imao pristup drugim izvorima informacija koji trenutačno nisu dostupni u okviru EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a, ali su obično dostupni poreznim upravama na nacionalnoj razini. Za borbu protiv prijevara povezanih s PDV-om bilo bi korisno proširiti popis podataka koje Eurofisc može obrađivati. Na primjer, pristupom podacima o stvarnim vlasnicima mogao bi suzbiti upotrebu fiktivnih

subjekata u prijevarama povezanima s PDV-om. Pristup bankovnim registrima i redoviti kontakti s tijelima za sprečavanje pranja novca (jedinicama za financijske istrage[20]) omogućili bi nadležnim tijelima bolju primjenu pristupa „slijedi novac" u borbi protiv prijevara.

Glavni je zaključak da zakonodavstvo Unije o administrativnoj suradnji u području PDV-a pruža čvrst i funkcionalan okvir za blisku suradnju mjerodavnih tijela, no da su prijevare povezane s PDV-om i dalje značajna financijska prijetnja nacionalnim proračunima i proračunu EU-a. Kako je prepoznalo Vijeće, teške prijevare povezane s PDV-om ugrožavaju i sigurnost EU-a jer organizirane kriminalne skupine često upotrebljavaju dobit od PDV-a koja je rezultat prijevare za financiranje drugih oblika kaznenih djela, kao što su krijumčarenje cigareta ili trgovina drogom.

U tom su kontekstu utvrđena sljedeća glavna područja administrativne suradnje u području PDV-a u kojima bi se prijevare povezane s PDV-om mogle dodatno smanjiti:

- pojednostavnjenje rada mreže Eurofisc na otkrivanju prijevara povezanih s PDV-om i njezina funkcioniranja kao mehanizma ranog upozoravanja za zaustavljanje prijevara administrativnim mjerama,
- jačanje suradnje poreznih i carinskih tijela u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om pri uvozu, pružanje okvira za administrativnu suradnju OLAF-a, mreže Eurofisc te nacionalnih carinskih i poreznih tijela, što uključuje izravan pristup relevantnim podacima, kako je i Revizorski sud naveo u svojim tematskim izvješćima 24/2015 i 8/2025[21];
- jačanje multidisciplinarne suradnje na razini EU-a među raznim tijelima i agencijama kao što su OLAF, tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela kaznenog progona, primjerice Europol i EPPO, što uključuje izravan pristup relevantnim podacima na razini EU-a u skladu s njihovim ovlastima, uzimajući u obzir relevantne mjere za zaštitu podataka i postupovna jamstva.

4. DALJNJI KORACI

Kako bi pronašla rješenje za prethodno navedena pitanja, Komisija će razmotriti izmjenu okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a usmjerenu na multidisciplinarne aspekte borbe protiv prijevara povezanih s PDV-om u skladu s preispitivanjem strukture EU-a za borbu protiv prijevara[22] koje je u tijeku.

---

[20] Direktiva (EU) 2024/1640 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o mehanizmima koje države članice trebaju uspostaviti radi sprečavanja korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma.

[21] Vidjeti 12. preporuku iz tematskog izvješća 24/2015: Borba protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a: potrebno je odlučnije djelovati i odlomke 93. i 107. tematskog izvješća 8/2025: Prijevare povezane s porezom na dodanu vrijednost pri uvozu – financijski interesi EU-a nisu dovoljno zaštićeni u sklopu pojednostavnjenih uvoznih carinskih postupaka.

[22] Preispitivanje cjelokupne strukture za borbu protiv prijevara povezane s financijskim interesima EU-a kako bi se osigurala djelotvorna i učinkovita suradnja s Uredom europskog javnog tužitelja na zaštiti proračuna EU-a. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en?prefLang=hr

4.1. Jačanje mreže Eurofisc

Posljednjih su godina države članice Eurofisc smatrale djelotvornim administrativnim alatom u borbi protiv prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om. Mreža ima povlašteni pristup informacijama o PDV-u i djelotvorne alate za analizu rizika, s automatiziranim prikupljanjem podataka i prethodnom analizom, kojima se znatno poboljšalo njezino funkcioniranje. Države članice prepoznaju i dodanu vrijednost mreže Eurofisc i njezinu ulogu u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om. Kako bi iskoristila taj potencijal, Komisija će istražiti:

1. treba li poboljšati upravljanje mrežom Eurofisc i njezinu odgovornost;
2. bi li **mreži Eurofisc** koristile **dodatne informacije, kao što su registri bankovnih računa, podaci o vlasništvu nad poduzećima ili informacije o pranju novca (jedinica za financijske istrage)**, kako bi se identificirale osobe koje stoje iza prijevare i njihova financijska imovina;
3. kako osigurati da se na temelju **upozorenja mreže Eurofisc pravodobno poduzimaju administrativne mjere radi zaustavljanja prijevare, kao što je brzo poništenje PDV brojeva**, čime bi se skratilo vrijeme unutar kojeg počinitelj prijevare može djelovati.

4.2. Jačanje multidisciplinarnog pristupa u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om

Pristup okviru EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a mogao bi se dodatno omogućiti drugim tijelima u skladu s njihovim ovlastima u području borbe protiv prijevara povezanih s PDV-om, a posebno kružnih prijevara. To je posebno važno za EPPO, koji provodi brojne istrage o prekograničnim prijevarama povezanima s PDV-om. **Izravnim pristupom bazama podataka o PDV-u na razini EU-a, kao što su VIES ili CESOP**, znatno bi mu se skratilo prikupljanje podataka. To bi bilo jednako važno i OLAF-u za provođenje administrativnih istraga carinskih prijevara i usmjeravanje suradnje carinskih tijela i tijela nadležnih za PDV s mrežom Eurofisc.

Jačanje multidisciplinarnog pristupa u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om jedan je od posebnih ciljeva okvira EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a. Evaluacija pokazuje je okvir u tome bio neuspješan jer se njime omogućuje vrlo ograničena suradnja mreže Eurofisc s OLAF-om i Europolom. Komisija će razmotriti preoblikovanje tog dijela okvira i procijeniti rješenja, među ostalim izravan pristup informacijama koje se razmjenjuju na temelju okvira EU-a, koja bi bila u skladu s ovlastima i potrebama tih tijela.

Komisija će istražiti:

1. načine poboljšanja cjelokupnog okvira EU-a za administrativnu suradnju kako bi se podržao djelotvorniji multidisciplinarni pristup u borbi protiv prijevara povezanih s PDV-om;

2. kratkoročno, mogućnosti usklađivanja Uredbe o EPPO-u[23] i Uredbe o OLAF-u[24] s okvirom EU-a za administrativnu suradnju u području PDV-a, uključujući mogućnosti

[23] Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”).

[24] Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999.

izravnog pristupa EPPO-a i OLAF-a podacima o PDV-u u prekograničnim transakcijama, uzimajući u obzir relevantne mjere za zaštitu podataka;

3. u opsežnijoj kasnijoj fazi, mogućnost sveobuhvatnog preispitivanja Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 kako bi se omogućila razmjena relevantnih informacija sa svim tijelima EU-a za borbu protiv prijevara, uključujući carinu i Europol, u okviru njihovih ovlasti.