EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.10.2022.
COM(2022) 520 final

2022/0322 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

kojom se Bugarskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 287. 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 vrijednost („Direktiva o PDV-u”)[1] 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 evidentiranim pri Komisiji 17. svibnja 2022. Bugarska je zatražila odobrenje da do 31. prosinca 2024. primjenjuje mjeru odstupanja od članka 287. Direktive o PDV-u kojom bi se od plaćanja PDV-a izuzelo porezne obveznike čiji godišnji promet ne prelazi protuvrijednost 51 130 EUR u nacionalnoj valuti.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 26. lipnja 2022. obavijestila druge države članice o zahtjevu Bugarske. Komisija je dopisom od 27. srpnja 2022. obavijestila Bugarsku da raspolaže svim informacijama potrebnima za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Glavom XII. poglavljem 1. Direktive o PDV-u državama članicama omogućuje se primjena posebnih odredaba za mala poduzeća, uključujući mogućnost izuzeća poreznih obveznika čiji godišnji promet ne prelazi određeni iznos. Tim se izuzećem podrazumijeva da porezni obveznik ne mora obračunati PDV za svoje isporuke, ali zbog toga ne može ni odbiti PDV od svoje kupovine.

U skladu s člankom 287. Direktive o PDV-u pojedine države članice koje su pristupile nakon 1. siječnja 1978. mogu izuzeti od plaćanja PDV-a porezne obveznike čiji godišnji promet ne prelazi protuvrijednost u nacionalnoj valuti iznosa navedenih u toj odredbi, prema tečaju na dan njihova pristupanja.

U skladu s člankom 287. točkom 17. Direktive o PDV-u Bugarska može izuzeti od plaćanja PDV-a porezne obveznike čiji godišnji promet nije veći od protuvrijednosti 25 600 EUR u nacionalnoj valuti.

Odobrenjem za podizanje praga godišnjeg prometa s 25 600 EUR na 51 130 EUR znatno bi se pojednostavnilo administrativno opterećenje za poduzeća koja ispunjavaju uvjete za izuzeće te bi se potaknuo razvoj takvih malih poduzeća oslobađanjem od obveza u skladu s uobičajenim odredbama o PDV-u, kao što su vođenje evidencije o PDV-u ili podnošenje prijava PDV-a. Nadalje, uvođenje takve posebne mjere dovelo bi do manjeg opterećenja za poreznu upravu zbog manjeg broja zahtjeva za obradu i nadzor poreznih obveznika čiji je promet niži od praga. Za te bi porezne obveznike to ujedno imalo pozitivan učinak na opću razinu ispunjavanja obveza u pogledu PDV-a.

Posebna mjera je potpuno neobvezna za porezne obveznike. Stoga bi mala poduzeća čiji promet ne prelazi prag i dalje mogla primjenjivati uobičajene odredbe o PDV-u.

Prema procjenama koje je dostavila Bugarska, uvođenjem posebne mjere prihodi od PDV-a smanjili bi se za približno 1 % pa stoga posebna mjera ne bi znatno utjecala na ukupni iznos

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

prihoda od PDV-a ili ukupni iznos poreznog prihoda naplaćenog u fazi konačne potrošnje. Točnije, Bugarska je izvijestila da je 2020. među 319 666 registriranih poreznih obveznika, njih 32 619 (tj. 1 %) imalo godišnji promet od 25 600 EUR do 51 130 EUR te su mogli ostvariti korist od posebne mjere.

Posebna mjera, kojom se pojednostavnjuju obveze malih gospodarskih subjekata, u skladu je s ciljevima koje je Europska unija utvrdila za mala poduzeća.

Uzimajući u obzir pozitivan učinak na smanjenje administrativnog opterećenja za poduzeća i poreznu upravu bez znatnog utjecaja na ukupni prihod od PDV-a, Bugarskoj bi trebalo odobriti primjenu posebne mjere do 31. prosinca 2024.

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

Mjera odstupanja u skladu je s ciljevima Direktive (EU) 2020/285 o izmjeni članaka od 281. do 294. Direktive o PDV-u o posebnoj odredbi za mala poduzeća[2], proizašle iz akcijskog plana o PDV-u[3], kojom se nastoji stvoriti moderan i pojednostavnjen sustav za te poslovne subjekte. Konkretno, njome se nastoje smanjiti troškovi usklađivanja u području PDV-a i narušavanje tržišnog natjecanja na domaćem tržištu i na razini EU-a, smanjiti negativni učinak praga te olakšati ispunjavanje obveza za poslovne subjekte i aktivnosti nadzora koje provode porezne uprave.

Nadalje, prag od 51 130 EUR u skladu je s Direktivom (EU) 2020/285 u tome što državama članicama omogućuje određivanje praga godišnjeg prometa potrebnog za izuzeće od PDV-a na razini koja nije viša od 85 000 EUR (ili protuvrijednosti u nacionalnoj valuti).

Slična odstupanja kojima se od plaćanja PDV-a izuzimaju porezni obveznici s godišnjim prometom manjim od određenog praga, kako je predviđeno člancima 285. i 287. Direktive o PDV-u, odobrena su drugim državama članicama. Nizozemskoj[4] i Belgiji[5] odobren je prag od 25 000 EUR, Italiji[6] prag od 30 000 EUR, Luksemburgu[7] prag od 35 000 EUR, Poljskoj[8],

---

2 Direktiva Vijeća (EU) 2020/285 od 18. veljače 2020. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu posebne odredbe za mala poduzeća i Uredbe (EU) br. 904/2010 u pogledu administrativne suradnje i razmjene informacija u svrhe praćenja ispravne primjene posebne odredbe za mala poduzeća (SL L 62, 2.3.2020., str. 13.).

3 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o akcijskom planu o PDV-u: Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za donošenje odluka (COM(2016) 148 final).

4 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1904 od 4. prosinca 2018. o odobrenju Nizozemskoj da uvede posebnu mjeru kojom se odstupa od članka 285. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 310, 6.12.2018., str. 25.).

5 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/88 od 18. siječnja 2022. o izmjeni Provedbene odluke 2013/53/EU u pogledu odobravanja Kraljevini Belgiji da tijekom dodatnog razdoblja primjenjuje posebnu mjeru kojom se odstupa od članka 285. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 14, 21.1.2022., str. 23.).

6 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2020/647 od 11. svibnja 2020. kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 285. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 151, 14.5.2020., str. 7.).

7 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/2210 od 19. prosinca 2019. o izmjeni Provedbene odluke 2013/677/EU kojom se Velikom Vojvodstvu Luksemburgu odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 285. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 332, 23.12.2019., str. 155.).

8 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/1780 od 5. listopada 2021. o izmjeni Odluke 2009/790/EZ kojom se Republici Poljskoj odobrava primjena mjere kojom se odstupa od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 360, 11.10.2021., str. 122.).

Latviji[9] i Estoniji[10] od 40 000 EUR, Mađarskoj[11] od 48 000 EUR, Litvi[12] prag od 55 000 EUR, Hrvatskoj[13] prag od 45 000 EUR, Malti[14] prag od 30 000 EUR, Sloveniji[15] prag od 50 000 EUR, Češkoj[16] prag od 85 000 EUR, te Rumunjskoj[17] od 88 500 EUR.

Odstupanja od Direktive o PDV-u uvijek bi trebala biti vremenski ograničena kako bi se mogli ocijeniti njihovi učinci. Usto, uključivanje datuma isteka posebne mjere odstupanja do 31. prosinca 2024. u skladu je sa zahtjevima iz Direktive (EU) 2020/285. Prema toj direktivi, države članice dužne su donijeti nacionalne odredbe kako bi se s njom uskladile te ih primjenjivati od 1. siječnja 2025.

Predložena mjera stoga je u skladu s odredbama Direktive o PDV-u.

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

Komisija dosljedno naglašava potrebu za jednostavnijim pravilima za mala poduzeća. U tom je pogledu Komisija u ožujku 2020. donijela Strategiju za MSP-ove za održivu i digitalnu Europu[18], u kojoj se obvezala da će nastaviti raditi na smanjenju opterećenja MSP-ova. Cilj da se smanji regulatorno opterećenje jedan je od stupova te strategije. Mjera odstupanja u skladu je s takvim ciljevima u pogledu fiskalnih pravila. U skladu je i s Akcijskim planom iz 2020.

---

9 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2020/1261 od 4. rujna 2020. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2017/2408 kojom se Republici Latviji odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 296, 10.9.2020., str. 4.).

10 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/358 od 22. veljače 2021. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2017/563 kojom se Republici Estoniji odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 69, 26.2.2021., str. 4.).

11 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/73 od 18. siječnja 2022. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2018/1490 u pogledu odobravanja Mađarskoj da tijekom dodatnog razdoblja primjenjuje posebnu mjeru kojom se odstupa od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 12, 19.1.2022., str. 148.).

12 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/86 od 22. siječnja 2021. kojom se Republici Litvi odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 30, 28.1.2021., str. 2.).

13 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2020/1661 od 3. studenoga 2020. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2017/1768 kojom se Republici Hrvatskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 374, 10.11.2020., str. 4.).

14 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/753 od 6. svibnja 2021. kojom se Malti odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost i o stavljanju izvan snage Provedbene odluke (EU) 2018/279 (SL L 163, 10.5.2021., str. 1.).

15 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/464 od 21. ožujka 2022. o izmjeni Provedbene odluke 2013/54/EU u pogledu odobrenja izdanog Republici Sloveniji za nastavak primjene posebne mjere kojom se odstupa od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 94, 23.3.2022., str. 4.).

16 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/865 od 24. svibnja 2022. kojom se Češkoj Republici odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 151, 2.6.2022., str. 66.).

17 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2020/1260 od 4. rujna 2020. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2017/1855 kojom se Rumunjskoj odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 296, 10.9.2020., str. 1.).

18 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija za MSP-ove i održivu i digitalnu Europu (COM(2020) 103 final).

za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka[19], kojim se potvrđuje da su troškovi poreznog usklađivanja i dalje visoki u EU-u te da su troškovi usklađivanja obično znatno viši za mala nego za velika poduzeća.

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, prijedlog je u isključivoj nadležnosti Europske unije. Stoga se načelo supsidijarnosti ne primjenjuje.

• Proporcionalnost

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

S obzirom na to da je odstupanje ograničenog opsega, posebna mjera proporcionalna je cilju koji se želi postići, to jest pojednostavnjenju naplate poreza za male porezne obveznike i poreznu upravu.

• 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 ako to Vijeće na prijedlog Komisije jednoglasno odobri. 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 Bugarska i odnosi se samo na tu državu članicu.

• Procjena učinka

Cilj je prijedloga Provedbene odluke Vijeća povećati postojeći prag za izuzeće s 25 600 EUR na 51 130 EUR (u protuvrijednosti u nacionalnoj valuti). To povećanje je mjera pojednostavnjenja kojom se za poslovne subjekte s godišnjim prometom koji nije veći od 51 130 EUR uklanjaju brojne obveze povezane s PDV-om. Stoga će imati pozitivan učinak na smanjenje administrativnog opterećenja i za poduzeća i za poreznu upravu, bez znatnog utjecaja na ukupne prihode od PDV-a. Zbog uskog područja primjene odstupanja i njezine vremenske ograničenosti učinak mjere u svakom će slučaju biti ograničen.

Na temelju podataka dostupnih od 2020. trenutačno približno 175 000 malih poduzeća ostvaruje pravo na izuzeće od plaćanja PDV-a. Povećanje praga na 51 130 EUR pogodovalo bi otprilike 32 000 dodatnih poduzeća, čime bi se prihod od PDV-a smanjio za približno 1 %.

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

Mjera odstupanja nije obvezna za porezne obveznike. Porezni obveznici moći će se odlučiti da se na njih primjenjuju uobičajene odredbe o PDV-u u skladu s člankom 290. Direktive 2006/112/EZ. Procjenjuje se da će učinak na prihode Bugarske od PDV-a iznositi približno 56 milijuna EUR, (1 % ukupnog prihoda od PDV-a) što se može smatrati zanemarivim.

- **Temeljna prava**

Prijedlog ne utječe na zaštitu temeljnih prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Nakon stupanja na snagu Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/769 od 30. travnja 2021. o izmjeni Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost[20], Bugarska od 2022. nadalje neće izvršiti izračun naknade u izvješću o vlastitim sredstvima koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost.

[20] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2021/769 od 30. travnja 2021. o izmjeni Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL L 165, 11.5.2021., str. 9.).

2022/0322 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

kojom se Bugarskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 287. 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) U skladu s člankom 287. točkom 17. Direktive 2006/112/EZ Bugarska može izuzeti od poreza na dodanu vrijednost (PDV) porezne obveznike čiji godišnji promet ne premašuje protuvrijednost 25 600 EUR u nacionalnoj valuti prema deviznom tečaju na dan njezina pristupanja.

(2) Dopisom evidentiranim pri Komisiji 17. svibnja 2022. Bugarska je zatražila odobrenje za uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 287. točke 17. Direktive 2006/12/EZ te time izuzimanje od plaćanja PDV-a poreznih obveznika čiji godišnji promet ne prelazi protuvrijednost u nacionalnoj valuti iznosa od 51 130 EUR prema tečaju na dan njenog pristupanja („posebna mjera”). Posebna mjera bi se primjenjivala do 31. prosinca 2024., datuma do kojeg države članice trebaju prenijeti Direktivu Vijeća (EU) 2020/285[2]. Iz te direktive proizlazi da će od 1. siječnja 2025. državama članicama biti dopušteno izuzeti od plaćanja PDV-a isporuke robe i usluga koje obavljaju porezni obveznici čiji godišnji promet u određenoj državi članici ne prelazi prag od 85 000 EUR ili protuvrijednost tog iznosa u nacionalnoj valuti.

(3) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 26. srpnja 2022. zahtjev Bugarske proslijedila ostalim državama članicama. Komisija je dopisom od 27. srpnja 2022. obavijestila Bugarsku da ima sve informacije potrebne za procjenu zahtjeva.

(4) Posebna mjera odstupanja u skladu je s Direktivom (EU) 2020/285, kojom se nastoji smanjiti teret usklađivanja za mala poduzeća i izbjeći narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu.

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

[2] Direktiva Vijeća (EU) 2020/285 od 18. veljače 2020. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu posebne odredbe za mala poduzeća i Uredbe (EU) br. 904/2010 u pogledu administrativne suradnje i razmjene informacija u svrhe praćenja ispravne primjene posebne odredbe za mala poduzeća (SL L 62, 2.3.2020., str. 13.).

(5) Ta mjera ostaje neobvezna za porezne obveznike jer će oni i dalje moći odlučiti da se na njih primjenjuju uobičajene odredbe o PDV-u u skladu s člankom 290. Direktive 2006/112/EZ.

(6) Prema informacijama koje je dostavila Bugarska, učinak posebne mjere odstupanja na ukupni iznos poreznog prihoda Bugarske naplaćenog u fazi konačne potrošnje bit će zanemariv.

(7) Nakon stupanja na snagu Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/769[3] Bugarska od financijske godine 2022. neće provoditi izračun naknade u pogledu izvješća o vlastitim sredstvima koja proizlaze iz PDV-a.

(8) S obzirom da se očekuje da će se posebnom mjerom smanjiti obveze u pogledu PDV-a, a time i administrativno opterećenje i troškovi usklađivanja i za mala poduzeća i za porezna tijela te s obzirom na malu vjerojatnost znatnog utjecaja na ukupni ostvareni prihod od PDV-a, Bugarskoj bi trebalo odobriti uvođenje posebne mjere.

(9) Odobrenje za primjenu posebne mjere trebalo bi biti vremenski ograničeno. Pri utvrđivanju roka trebalo bi ostaviti dovoljno vremena za procjenu djelotvornosti i primjerenosti praga. Usto, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive (EU) 2020/285 države članice do 31. prosinca 2024. donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s člankom 1. te direktive, kojom se izmjenjuje Direktiva 2006/112/EZ i utvrđuju jednostavnija pravila o PDV-u za mala poduzeća, te ih primjenjuju od 1. siječnja 2025. Stoga bi Bugarskoj trebalo odobriti primjenu posebne mjere odstupanja do 31. prosinca 2024.,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odstupajući od članka 287. stavka 17. Direktive 2006/112/EZ Bugarskoj se odobrava izuzeće od plaćanja PDV-a za porezne obveznike čiji godišnji promet ne prelazi protuvrijednost 51 130 EUR u nacionalnoj valuti prema tečaju na dan njezina pristupanja.

Članak 2.

Ova Odluka proizvodi učinke od dana priopćenja.

Primjenjuje se od 31. prosinca 2024.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Bugarskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik

[3] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2021/769 od 30. travnja 2021. o izmjeni Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL L 165, 11.5.2021., str. 9.).