EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.1.2025.
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2019/310 u vezi s produljenjem odobrenja danog Poljskoj za primjenu posebne mjere odstupanja od članka 226. 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 (dalje u tekstu „Direktiva o PDV-u”), Vijeće, koje djeluje jednoglasno na prijedlog Komisije, može odobriti bilo kojoj državi članici primjenu posebnih mjera za odstupanje od odredbi te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza.

Dopisima evidentiranima u Komisiji 27. ožujka 2024. i 1. listopada 2024. Poljska je zatražila odobrenje za nastavak odstupanja od članka 226. Direktive o PDV-u u odnosu na zahtjeve za izdavanje računa u pogledu poreza na dodanu vrijednost (PDV) kako bi se nastavio primjenjivati obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja za isporuke robe i usluga podložnih prijevarama u Poljskoj. U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 9. listopada 2024. obavijestila druge države članice o zahtjevu Poljske. Dopisom od 10. listopada 2024. Komisija je obavijestila Poljsku da ima sve potrebne informacije za razmatranje zahtjeva.

Odstupanje za koje je zatraženo produljenje prvi je put odobreno Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2019/310[1] za razdoblje od 1. ožujka 2019. do 28. veljače 2022., a prvi put produljeno Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2022/559[2] od 5. travnja 2022. za razdoblje do 28. veljače 2025.

U skladu s člankom 2. drugim stavkom Provedbene odluke Vijeća (EU) 2019/310 Poljska je dopisom evidentiranim 13. studenog 2023. podnijela izvješće Komisiji o ukupnom učinku mjere na razinu prijevara i na porezne obveznike.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Nakon razdoblja dobrovoljnog mehanizma razdvojenog plaćanja Poljska je na temelju Provedbene odluke Vijeća (EU) 2019/310 uvela obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja za određene isporuke robe i usluga podložnih prijevari. To znači da ukoliko se isporuka robe ili usluga vrši unutar područja primjene tog mehanizma (računi za robu i usluge obuhvaćene područjem primjene s ukupnim bruto iznosom (uključujući PDV) većim od 15 000 PLN), dobavljač uz svoj redovni bankovni račun mora imati i zaseban blokiran račun za PDV. Neto iznos (bez PDV-a) prenosi se na redovni bankovni račun dobavljača, a iznos PDV-a na taj zasebni račun za PDV. Iako su sredstva na blokiranom računu u vlasništvu dobavljača, ta se sredstva mogu upotrebljavati samo u posebne svrhe, kao što je plaćanje PDV-a poreznom tijelu ili plaćanje PDV-a za račune primljene od drugih dobavljača. U slučaju viška ulaznog PDV-a u odnosu na izlazni PDV povrat se mora izvršiti u roku od 60 dana na redovni račun poreznog obveznika.

Kako bi sustav funkcionirao, potrebno je da računi za isporuke obuhvaćene područjem primjene mehanizma razdvojenog plaćanja sadržavaju posebnu izjavu da se za plaćanja izvršena bankovnim transferima PDV mora plaćati na dobavljačev zasebni bankovni račun za PDV. Kako bi se to omogućilo, potrebno je odstupiti od članka 226. Direktive o PDV-u kojim

[1] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/310 od 18. veljače 2019. kojom se Poljskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 51, 22.2.2019., str. 19.).

[2] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/559 od 5. travnja 2022. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2019/310 u pogledu odobrenja izdanog Poljskoj za nastavak primjene posebne mjere kojom se odstupa od članka 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 108, 7.4.2022., str. 51.).

se utvrđuje da su na računima potrebni samo podaci navedeni u tom članku; podaci o mehanizmu razdvojenog plaćanja nisu predviđeni tim člankom.

Kako je prethodno navedeno, nakon prvog produljenja za razdoblje do kraja veljače 2025. Poljska je sada zatražila još jedno produljenje jer smatra da je mjera odstupanja, koja je potrebna za funkcioniranje mehanizma razdvojenog plaćanja, imala pozitivan učinak.

Osim produljenja, Poljska je zatražila zamjenu postojećeg priloga s popisom robe i usluga čije isporuke podliježu mehanizmu razdvojenog plaćanja. Popis se trenutačno temelji na poljskoj klasifikaciji robe i usluga (PKWiU iz 2015.). Međutim, u nacionalnom je zakonodavstvu predviđeno da se nacionalni klasifikacijski sustav zamijeni kombiniranom nomenklaturom za identifikaciju robe. Kako bi se izbjegla potreba za ažuriranjem odstupanja tijekom razdoblja njegove primjene, Poljska je zatražila da se popis od 150 pojedinačnih stavki zamijeni s objedinjenim i skraćenim popisom od 13 kategorija koje obuhvaćaju iste skupine robe ili usluga. Poljska je potvrdila da se uvođenjem tog skraćenog popisa područje primjene odstupanja neće proširiti.

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

Odstupanje se temelji na članku 395. Direktive o PDV-u kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje poreza ili izbjegavanja plaćanja poreza. Poljska je zatražila mjeru odstupanja radi borbe protiv izbjegavanja plaćanja poreza u sektorima u kojima se prijevare u vezi s PDV-om uočavaju već godinama. Odstupanje je u skladu s postojećim odredbama politike.

U tom kontekstu treba napomenuti da je Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2023/1552[3] Italiji odobreno produljenje sličnog odstupanja u pogledu primjene mehanizma razdvojenog plaćanja za određene posebne isporuke.

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, ne primjenjuje se načelo supsidijarnosti.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti zbog razloga navedenih u nastavku.

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

Odstupanje je vremenski ograničeno, a područje primjene usmjereno je na isporuke robe i usluga u određenim sektorima u kojima postoje znatni problemi u pogledu poreznih prijevara.

S obzirom na široko područje primjene odstupanja, u slučaju da Poljska zatraži produljenje posebne mjere, treba podnijeti izvješće o funkcioniranju i djelotvornosti mjere u pogledu smanjivanja prijevara povezanih s PDV-om i utjecaja na porezne obveznike (kad je riječ o

[3] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2023/1552 od 25. srpnja 2023. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2017/784 u pogledu razdoblja odobrenja i područja primjene posebne mjere koju je donijela Italija, a kojom se odstupa od članaka 206. i 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 188, 27.7.2023., str. 45.)

povratu PDV-a, administrativnom opterećenju, mogućim troškovima za porezne obveznike itd.).

Stoga je posebna mjera proporcionalna cilju koji se želi postići, a to je suzbijanje utaje poreza i pojednostavnjenje naplate poreza.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: provedbena odluka Vijeća.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo uz odobrenje Vijeća koje djeluje 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 Poljska i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Prijedlogom provedbene odluke Vijeća Poljskoj se odobrava nastavak odstupanja od članka 226. Direktive o PDV-u kako bi se omogućilo funkcioniranje obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja za plaćanje PDV-a za određene isporuke robe i usluga kako je utvrđeno u ograničenom popisu.

Prema navedenom, Poljska je Komisiji podnijela izvješće kako je zatraženo prethodnim odstupanjem.

Iz tog izvješća proizlazi da je od posljednjeg produljenja obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja nastavio doprinositi smanjenju (kružnih) prijevara, izbjegavanja plaćanja poreza i utaje poreza. Nadalje, tim se mehanizmom kupcu jamči da ne može biti nesvojevoljno uključen u prijevarne prakse dobavljača za koje bi se mogao smatrati solidarno odgovornim.

Povrat PDV-a i oslobađanje sredstava s računa za PDV ubrzali su se (s prosječno 27,56 dana u 2018. na 19,41 dan u 2022.) i poboljšali financijsku likvidnost poreznih obveznika. Administrativni troškovi smanjili su se jer je mehanizam u brojnim slučajevima zamijenio mehanizam prijenosa porezne obveze, za koji je bilo nužno podnositi više izvješća. Nadalje, porezni obveznici s poslovnim nastanom u Poljskoj ili u drugoj državi članici ne snose troškove otvaranja računa za PDV u banci u Poljskoj. U slučaju da banka naplaćuje naknade za vođenje računa za PDV, te nastale troškove nadoknađuje nadležno porezno tijelo.

Neki drugi ključni podaci i nalazi iz izvješća navedeni su u nastavku.

Prije stupanja na snagu mjere utvrđeno je da je ukupni iznos prijevara u vezi s PDV-om 2018. iznosio 5 168 779 146 PLN. Iznos se smanjio na 4 716 202 928 PLN u 2019., na 3 533 646 348 PLN u 2020., na 2 672 606 551 PLN u 2021., a u 2022. na 1 671 788 122 PLN. Na kraju

razdoblja revizije 2022. ti iznosi predstavljaju smanjenje od 52,69 % u odnosu na 2020. i smanjenje od 67,66 % od početka primjene mjere.

Slično tome, smanjio se broj postupaka u pogledu prijevara u vezi s PDV-om. U 2018. je prije donošenja mjere pokrenuto 3507 postupaka. Njihov broj smanjio se na 3389 u 2019., na 2973 u 2020., a u 2021. na 3288. Nakon blagog povećanja 2021. taj se broj 2022. dodatno smanjio na 2750. Riječ je o smanjenju od 7,5 % u odnosu na 2020. i smanjenju od 21,59 % od početka primjene mjere.

Nastavak primjene obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja dodatno je smanjio kružne prijevare. U 2018. je prije uvođenja mehanizma pokrenuto 558 postupaka povezanih s kružnim prijevarama. Taj se broj 2019. smanjio na 277, a 2020. na 207. U 2021. se dodatno smanjio na 167, a 2022. na 97. Na kraju 2022. te brojke predstavljaju smanjenje od 53,14 % od 2020. i smanjenje od 82,62 % od početka primjene mjere.

Slijedom toga zabilježeno je smanjenje utvrđenih proračunskih gubitaka zbog kružnih prijevara povezanih s PDV-om. Gubici, za koje je prije uvođenja mehanizma 2018. utvrđeno da iznose 4 496 602 940 PLN, smanjili su se na 2 468 437 745 PLN u 2019., a u 2020. na 1 107 992 201 PLN. U razdoblju revizije gubici su 2021. iznosili 1 229 821 973 PLN, dok su 2022. iznosili 111 103 219 PLN. Ti iznosi predstavljaju drastično smanjenje od 89,97 % u odnosu na 2020. i 97,53 % od početka primjene mjere.

Na temelju toga Komisija smatra da je nastavak mjere, koja uključuje ograničeno odstupanje od zahtjeva za izdavanje računa utvrđenih člankom 226. Direktive o PDV-u, opravdan jer će doprinijeti održavanju pozitivnih učinaka obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja za unaprijed određene robe i usluge. Stoga se predlaže da se to odstupanje odobri od 1. ožujka 2025. do 28. veljače 2028.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Mjera neće imati negativan učinak na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

5. OSTALI ELEMENTI

Prijedlog sadržava klauzulu o vremenskom ograničenju valjanosti; utvrđen je automatski rok isteka.

2025/0003 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2019/310 u vezi s produljenjem odobrenja danog Poljskoj za primjenu posebne mjere odstupanja od članka 226. 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 vrijednost[1], a posebno njezin članak 395. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Provedbenom odlukom (EU) 2019/310[2] Vijeće je Poljskoj odobrilo uvođenje posebne mjere kojom se odstupa od članka 226. Direktive 2006/112/EZ i kojom se od dobavljača zahtijeva da putem zasebnog blokiranog bankovnog računa za porez na dodanu vrijednost (PDV) otvorenog u Poljskoj („obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja”) plaćaju PDV za račune izdane u odnosu na isporuke robe i usluga navedenih u Prilogu toj provedbenoj odluci, a koje su izvršene između poreznih obveznika i plaćene elektroničkim bankovnim transferima. Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2022/559[3] to je odobrenje produljeno do 28. veljače 2025.

(2) Dopisima evidentiranima u Komisiji 27. ožujka 2024. i 1. listopada 2024. Poljska je za razdoblje od 1. ožujka 2025. do 28. veljače 2028. zatražila dodatno produljenje odobrenja za odstupanje od članka 226. Direktive 2006/112/EZ u odnosu na zahtjeve za izdavanje računa u pogledu PDV-a kako bi se nastavio primjenjivati obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja za isporuke robe i usluga podložnih prijevari i koje općenito obuhvaćaju postupak prema kojem je kupac odgovoran za plaćanje PDV-a za određene isporuke (takozvani „mehanizam prijenosa porezne obveze”) i snosi solidarnu odgovornost u Poljskoj.

(3) U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 9. listopada 2024. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Poljske. Dopisom od 10. listopada 2024. Komisija je obavijestila Poljsku da ima sve potrebne informacije za razmatranje zahtjeva.

---

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

2 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/310 od 18. veljače 2019. kojom se Poljskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 51, 22.2.2019., str. 19., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

3 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/559 od 5. travnja 2022. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2019/310 u pogledu odobrenja izdanog Poljskoj za nastavak primjene posebne mjere kojom se odstupa od članka 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 108, 7.4.2022., str. 51., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

(4) Obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja primjenjuje se na robu i usluge navedene u Prilogu Provedbenoj odluci (EU) 2019/310. Taj se prilog sastoji od opsežnog i detaljnog popisa robe i usluga razvrstanih u skladu s poljskom klasifikacijom robe i usluga. Budući da Poljska trenutačno na nacionalnoj razini taj klasifikacijski sustav zamjenjuje sustavom kombinirane nomenklature, kako je utvrđeno u Uredbi Vijeća (EEZ) br. 2658/87[4], a kako bi se izbjegla potreba za izmjenom odobrenja za odstupanje od članka 226. Direktive 2006/112/EZ, popis u Prilogu Provedbenoj odluci (EU) 2019/310 trebalo bi zamijeniti skraćenim popisom kategorija robe i usluga. Poljska je potvrdila da zamjena popisa ne podrazumijeva proširenje područja primjene obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja. U tu se svrhu i dalje primjenjuje obveza obavješćivanja Komisije o nacionalnoj mjeri predviđena u članku 2. Provedbene odluke (EU) 2019/310.

(5) Izvješće o ukupnom učinku produljenja odobrenja na razinu prijevara u vezi s PDV-om i na predmetne porezne obveznike koje je Poljska podnijela 13. studenoga 2023. u skladu s člankom 2. drugim stavkom Provedbene odluke Vijeća (EU) 2019/310 pokazuje da je od produljenja odobrenja nastavka primjene obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja za određene isporuke robe i usluga došlo do smanjenja ponajprije kružnih prijevara u sektorima koji su obuhvaćeni tim mehanizmom, kao što su sektori industrije čelika, metalnog otpada, plemenitih metala i goriva. Poljska je nadalje izvijestila da su u slučajevima u kojima trgovac ima pravo na povrat PDV-a poljska tijela uspjela skratiti vrijeme povrata na manje od dvadeset dana kako bi se poboljšao novčani tok trgovca.

(6) Odstupanja se obično odobravaju na ograničeno razdoblje kako bi se moglo ocijeniti je li posebna mjera prikladna i djelotvorna. Stoga je primjereno produljiti odstupanje do 28. veljače 2028. Obveza Poljske predviđena u članku 2. Provedbene odluke (EU) 2019/310 da podnese novo izvješće o ukupnom učinku odstupanja ako zatraži njegovo produljenje trebala bi se i dalje primjenjivati.

(7) Posebna mjera neće negativno utjecati na ukupni iznos prihoda od poreza ostvarenog u fazi konačne potrošnje i neće imati negativan utjecaj na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

(8) Provedbenu odluku (EU) 2019/310 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/310 mijenja se kako slijedi:

(1) u članku 3. drugom stavku datum „28. veljače 2025.” zamjenjuje se datumom „28. veljače 2028.”;

(2) prilog se zamjenjuje tekstom u Prilogu ovoj Odluci.

[4] Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi (SL L 256, 7.9.1987., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Republici Poljskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik