



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.9.2020.
COM(2020) 599 final

2020/0280 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2017/1768 kojom se Hrvatskoj 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 vrijednost¹ („Direktiva 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 evidentiranim u Komisiji 18. svibnja 2020. Hrvatska je zatražila da se izuzeće od plaćanja PDV-a za porezne obveznike čiji godišnji promet ne premašuje protuvrijednost od 45 000 EUR u nacionalnoj valuti nastavi primjenjivati nakon 31. prosinca 2020.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 6. lipnja 2020. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Hrvatske. Komisija je dopisom od 11. lipnja 2020. obavijestila Hrvatsku da ima sve informacije koje smatra potrebnima za procjenu zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Glavom XII. poglavljem 1. Direktive o PDV-u državama članicama omogućuje se primjena posebnih programa 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. stavkom 19. Direktive o PDV-u Hrvatska može izuzeti od plaćanja PDV-a porezne obveznike čiji godišnji promet nije viši od protuvrijednosti 35 000 EUR u nacionalnoj valuti prema deviznom tečaju na dan njezina pristupanja. Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/1768² Hrvatskoj je odobren viši prag, tj. izuzeće od plaćanja PDV-a za porezne obveznike čiji godišnji promet ne prelazi 45 000 EUR. Ta Odluka prestaje važiti 31. prosinca 2020. pa je Hrvatska zatražila produljenje njezine primjene.

Prema navodima hrvatskih tijela, tom mjerom olakšava se naplata PDV-a, čime se Hrvatskoj omogućuje pojednostavnjenje administrativnih postupaka za mala poduzeća, a time i smanjenje njihova administrativnog opterećenja. Mjerom se smanjuje i radno opterećenje za porezna tijela.

Nadalje, hrvatska tijela zabilježila su da posljednjih godina povećanje praga nije dovelo do smanjenja prihoda državnog proračuna.

Mjera nije obvezna. Stoga će mala poduzeća čiji promet ne prelazi prag i dalje moći primjenjivati uobičajene odredbe o PDV-u.

Odstupanja se obično odobravaju na ograničeno razdoblje kako bi se moglo ocijeniti je li mjera odstupanja i dalje prikladna i djelotvorna. Nadalje, odredbe članaka od 281. do 294.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/1768 od 25. rujna 2017. 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 250, 28.9.2017., str. 71.–72.).

Direktive o PDV-u o posebnoj odredbi za mala poduzeća nedavno su preispitane. Direktivom Vijeća (EU) 2020/285³ o jednostavnijim pravilima o PDV-u za mala poduzeća zahtijeva se da države članice donesu i objave zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s novim pravilima najkasnije do 31. prosinca 2024. Države članice dužne su primjenjivati te nacionalne odredbe od 1. siječnja 2025.

Stoga bi Hrvatskoj trebalo odobriti primjenu mjere odstupanja do 31. prosinca 2024.

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

Mjera odstupanja u skladu je s filozofijom Direktive (EU) 2020/285 o izmjeni članaka od 281. do 294. Direktive o PDV- u o posebnoj odredbi za mala poduzeća, proizašle iz akcijskog plana o PDV- u⁴, 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 45 000 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. Malti⁵ je odobren prag od 20 000 EUR, Nizozemskoj⁶ prag od 25 000 EUR, Italiji⁷ prag od 30 000 EUR, Luksemburgu⁸ prag od 35 000 EUR, Latviji⁹, Poljskoj¹⁰ i Estoniji¹¹ odobren je prag od 40 000 EUR, Litvi¹² prag od

³ 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.).

⁴ 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).

⁵ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/279 od 20. veljače 2018. kojom se Malti odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 54, 24.2.2018., str. 14.).

⁶ 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.).

⁷ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2016/1988 od 8. studenoga 2016. o izmjeni Provedbene odluke 2013/678/EU kojom se Talijanskoj Republici odobrava nastavak primjene posebne mjere odstupanja od članka 285. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 306, 15.11.2016., str. 11.–12.).

⁸ 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.).

⁹ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/2408 od 18. prosinca 2017. 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 342, 21.12.2017., str. 8.).

45 000 EUR, Mađarskoj¹³ prag od 48 000 EUR, Sloveniji¹⁴ prag od 50 000 EUR, a Rumunjskoj¹⁵ prag od 88 500 EUR.

Kako je navedeno, odstupanja od Direktive o PDV-u uvijek bi trebala biti vremenski ograničena kako bi se mogli ocijeniti njihovi učinci. Uključivanje datuma isteka posebne mjere do 31. prosinca 2024., kako je zatražila Hrvatska, u skladu je sa zahtjevima iz nove direktive o jednostavnijim pravilima o PDV-u za mala i srednja poduzeća. 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 u svojim godišnjim programima rada dosljedno naglašava potrebu za jednostavnijim pravilima za mala poduzeća. U tom pogledu, program rada Komisije za 2020.¹⁶ upućuje i na „posebnu strategiju za MSP-ove, s pomoću koje će se malim i srednjim poduzećima olakšati rad, širenje djelatnosti i rast”. Mjera odstupanja u skladu je s takvim ciljevima u pogledu fiskalnih pravila. Konkretno, u skladu je s programom rada Komisije za 2017.¹⁷, u kojem se izričito spominjao PDV i u kojem je istaknuto da su mala poduzeća izložena velikom administrativnom opterećenju usklađivanja u području PDV-a, da tehničke inovacije predstavljaju nove izazove za djelotvornu naplatu poreza te da je za mala poduzeća potrebno pojednostavniti PDV.

Usto, mjera je u skladu sa strategijom jedinstvenog tržišta iz 2015.¹⁸, kojom je Komisija htjela potaknuti rast malih i srednjih poduzeća, među ostalim smanjenjem administrativnih opterećenja koja ih sprečavaju da u potpunosti iskoriste prednosti jedinstvenog tržišta. Mjera

¹⁰ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1919 od 4. prosinca 2018. 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 311, 7.12.2018., str. 32.).

¹¹ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/563 od 21. ožujka 2017. 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 80, 25.3.2017., str. 33.).

¹² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/1853 od 10. listopada 2017. o izmjeni Provedbene odluke 2011/335/EU kojom se Republici Litvi odobrava primjena mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 265, 14.10.2017., str. 15.).

¹³ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1490 od 2. listopada 2018. kojom se Mađarskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 252, 8.10.2018., str. 38.).

¹⁴ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/1700 od 6. studenoga 2018. o izmjeni Provedbene odluke 2013/54/EU kojom se Republici Sloveniji odobrava uvođenje posebne mjere kojom se odstupa od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 285, 13.11.2018., str. 78.).

¹⁵ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/1855 od 10. listopada 2017. kojom se Rumunjskoj odobrava primjena posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 265, 14.10.2017., str. 19.).

¹⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program rada Komisije za 2020. Ambicioznija Unija (COM(2020) 37 final).

¹⁷ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Program rada Komisije za 2017. (COM(2016) 710 final).

¹⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Pобољшanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća (COM(2015) 550 final).

je i na tragu filozofije Komunikacije Komisije iz 2013. (Aksijski plan za razvoj poduzetništva 2020.: Ponovno buđenje poduzetničkog duha u Europi)¹⁹, u kojoj je naglašena potreba za pojednostavnjenjem poreznog zakonodavstva za mala poduzeća.

Konačno, mjera je u skladu s politikama EU-a za malo i srednje poduzetništvo, kako je utvrđeno u Komunikaciji o novoosnovanim poduzećima iz 2016.²⁰ i Komunikaciji iz 2008. (Počnimo od malih – Akt o malom poduzetništvu za Europu)²¹, gdje se države članice pozvalo da pri izradi zakonodavstva uzmu u obzir posebna obilježja MSP-ova i pojednostavne postojeće regulatorno okruženje.

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**

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.

¹⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Aksijski plan za razvoj poduzetništva 2020.: ponovno buđenje poduzetničkog duha u Europi (COM(2012) 795 final).

²⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Budući predvodnici u Europi: inicijativa za novoosnovana i rastuća poduzeća (COM(2016) 733 final).

²¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Počnimo od malih – Akt o malom poduzetništvu za Europu (COM(2008) 394 final).

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

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije provedeno savjetovanje s dionicima. Ovaj se prijedlog temelji na zahtjevu koji je podnijela Hrvatska i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Na temelju prijedloga provedbene odluke Vijeća povisuje se prag godišnjeg prometa ispod kojeg porezni obveznici mogu biti izuzeti od PDV-a. Njime se stoga proširuje područje primjene mjere pojednostavnjenja kojom se uklanjaju brojne obveze povezane s PDV-om za poduzeća s godišnjim prometom koji ne prelazi protuvrijednost 45 000 EUR u nacionalnoj valuti.

Osobe čiji oporezivi promet ne prelazi prag neće se morati prijaviti u registar obveznika PDV-a, što znači da će se primjenom mjere smanjiti njihovo administrativno opterećenje jer neće morati voditi evidenciju u svrhu PDV-a ili podnositi prijavu PDV-a. Smanjit će se i radno opterećenje za porezna tijela. To će imati pozitivan učinak na smanjenje administrativnog opterećenja za porezne obveznike koji su trenutačno registrirani u sustavu PDV-a u Hrvatskoj, a zatim i na poreznu upravu.

Učinak na proračun Hrvatske u smislu prihoda od PDV-a nije doveo do smanjenja prihoda državnog proračuna.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlogom se ne utječe na proračun EU-a jer će Hrvatska izvršiti izračun naknade u skladu s člankom 6. Uredbe Vijeća (EEZ, EURATOM) 1553/89.

5. DRUGI ELEMENTI

Prijedlog sadržava klauzulu o isteku valjanosti.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2017/1768 kojom se Hrvatskoj 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 vrijednost¹, a posebno njezin članak 395. stavak 1. prvi podstavak,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) U skladu s člankom 287. točkom 19. Direktive 2006/112/EZ Hrvatska može od poreza na dodanu vrijednost („PDV”) izuzeti porezne obveznike čiji godišnji promet ne prelazi protuvrijednost od 35 000 EUR u nacionalnoj valuti prema deviznom tečaju na dan njezina pristupanja.
- (2) Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/1768² Hrvatskoj je odobreno uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 287. Direktive 2006/112/EZ („mjera odstupanja”) kako bi se od plaćanja PDV-a izuzeli porezni obveznici čija se gospodarska djelatnost uglavnom sastoji od pružanja usluga s velikom dodanom vrijednošću (mali inputi) i čiji godišnji promet ne prelazi 45 000 EUR, do 31. prosinca 2020. ili do stupanja na snagu direktive o izmjeni članaka od 281. do 294. Direktive 2006/112/EZ, ovisno o tome koji datum nastupi ranije.
- (3) Hrvatska je dopisom evidentiranim u Komisiji 18. svibnja 2020. zatražila odobrenje za nastavak primjene mjere odstupanja do 31. prosinca 2024., a to je datum do kojeg države članice moraju donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom Vijeća (EU) 2020/285³, kojom se utvrđuju jednostavnija pravila o PDV-u za mala poduzeća te, među ostalim, briše članak 287. Direktive 2006/112/EZ.
- (4) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 9. lipnja 2020. obavijestila ostale države članice o zahtjevu

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/1768 od 25. rujna 2017. 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 250, 28.9.2017., str. 71.).

³ 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.).

Hrvatske. Dopisom od 11. lipnja 2020. Komisija je obavijestila Hrvatsku o tome da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.

- (5) Prema informacijama koje je dostavila Hrvatska čini se da su razlozi za mjeru odstupanja uglavnom nepromijenjeni i da povećani prag nije utjecao na ukupni iznos poreznog prihoda naplaćenog u fazi konačne potrošnje. Porezni obveznici se kao i ranije mogu odlučiti za uobičajene odredbe o PDV-u.
- (6) S obzirom na mogući pozitivan učinak mjere odstupanja na smanjenje administrativnog opterećenja i troškova usklađivanja za mala poduzeća i porezna tijela te na malu vjerojatnost znatnog utjecaja na ukupni ostvareni prihod od PDV-a, Hrvatskoj bi trebalo odobriti nastavak primjene mjere odstupanja.
- (7) Odobrenje za primjenu mjere odstupanja trebalo bi biti vremenski ograničeno. Pri utvrđivanju roka trebalo bi ostaviti dovoljno vremena za procjenu djelotvornosti i primjerenosti praga. Članak 287. Direktive 2006/112/EZ briše se Direktivom (EU) 2020/285 s učinkom od 1. siječnja 2025. Stoga bi Hrvatskoj trebalo odobriti primjenu mjere odstupanja do 31. prosinca 2024.
- (8) Odstupanje ne utječe na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost jer će Hrvatska izvršiti izračun naknade u skladu s člankom 6. Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89⁴.
- (9) Provedbenu odluku (EU) 2017/1768 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

U članku 2. Provedbene odluke (EU) 2017/1768 drugi stavak zamjenjuje se sljedećim:
„Ova se Odluka primjenjuje od 1. siječnja 2018. do 31. prosinca 2024.”

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Republici Hrvatskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*