



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.2.2025.
COM(2025) 29 final

2025/0014 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**kojom se Estoniji odobrava primjena posebne mjere kojom se odstupa od članka 26.
stavka 1. točke (a) te članaka 168. i 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. studenog 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost („Direktiva o PDV-u¹”) 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 28. ožujka 2024. Estonija je zatražila odobrenje za nastavak primjene mjere odstupanja od općih načela koja se primjenjuju na pravo na odbitak pretporeza u pogledu troškova za određene osobne automobile koji se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe („posebna mjera”). Komisija je 3. travnja 2024. zatražila dodatne informacije. Estonija je odgovorila 28. lipnja 2024. Komisija je 28. kolovoza 2024. ponovno zatražila dodatno pojašnjenje, koje je Estonija dostavila u dopisu evidentiranom u Komisiji 24. rujna 2024.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 17. listopada 2024. obavijestila druge države članice o zahtjevu Estonije. Komisija je dopisom od 18. listopada 2024. obavijestila Estoniju da ima sve informacije koje smatra potrebnima za procjenu zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Člancima 168. i 168.a Direktive o PDV-u predviđeno je da porezni obveznik ima pravo na odbitak PDV-a obračunatog na kupnju izvršenu u svrhu oporezovanih transakcija. Člankom 26. stavkom 1. točkom (a) te direktive propisano je da se korištenje robe koja je dio imovine poduzeća u privatne svrhe smatra isporukom usluga uz naknadu ako se PDV na tu robu mogao odbiti. Taj sustav omogućuje povrat prvotno odbijenog PDV-a kad je riječ o upotrebi u privatne svrhe.

U slučaju osobnih automobila taj je sustav teško primijeniti, posebno zato što je teško odrediti granicu između privatne i poslovne upotrebe. Vođenje evidencije dodatno je administrativno opterećenje za poduzeća i uprave, koji je moraju ažurirati i provjeravati. Osim toga, netočno vođenje evidencije može dovesti do utaje ili izbjegavanja poreza.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u države članice mogu primjenjivati posebne mjere za odstupanje od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza ako im je Vijeće to odobrilo.

Estoniji je Provedbenom odlukom Vijeća 2014/797/EU² odobrena primjena takve posebne mjere. Datum isteka valjanosti Provedbene odluke 2014/797/EU produljen je Provedbenom odlukom Vijeća 2017/1854/EU³ do 31. prosinca 2020. Posebna mjera zatim je ponovno

¹ SL 347, 11.12.2006., str. 1.

² Provedbena odluka Vijeća 2014/797/EU od 7. studenog 2014. kojom se Republici Estoniji odobrava primjena mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) te članka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 330, 15.11.2014., str. 48.).

³ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/1854 od 10. listopada 2017. o izmjeni Provedbene odluke 2014/797/EU kojom se Republici Estoniji odobrava primjena mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) te članka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 265, 14.10.2017., str. 17.).

odobrena 2021. Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2021/1998 od 15. studenog 2021.⁴ i vrijedila je do 31. prosinca 2024.

Estonija je zatražila da se posebna mjera nastavi primjenjivati nakon 31. prosinca 2024. i obavijestila Komisiju da su razlozi za odobrenje mjere jednaki onima iz izvornog zahtjeva koji je doveo do donošenja Provedbene odluke Vijeća 2014/797/EU. Estonija je dostavila podatke koji upućuju na to da se od trenutka provedbe odstupanja na temelju Provedbene odluke Vijeća 2014/797/EU velika većina službenih automobila i dalje upotrebljava u privatne svrhe, čime se potvrđuje opravdanost odstupanja. Estonija je navela i da se ograničavanjem odbitka ulaznog PDV-a pojednostavnjuje izračun PDV-a za sve strane i istodobno sprečava utaja poreza koja proizlazi iz netočnog obračunavanja.

Ta se posebna mjera primjenjuje na kupnju, leasing, stjecanje unutar Zajednice i uvoz određenih osobnih automobila, kao i na određene povezane troškove ako se ti automobili ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe. Poduzeća bi zauzvrat bila oslobođena obveze obračunavanja PDV-a na privatnu upotrebu. Posebna mjera bi se trebala primjenjivati na sve osobne automobile koji imaju najviše osam sjedala uz vozačevo sjedalo, čija masa ne premašuje 3500 kilograma te se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe. Međutim, na osobne automobile koji se upotrebljavaju za određene posebne aktivnosti primjenjivala bi se uobičajena pravila: to su automobili kupljeni radi preprodaje, najma ili leasinga, automobili za prijevoz putnika uz naplatu (kao što su taksiji) i automobili koji se upotrebljavaju za tečajeve vožnje.

Estonija smatra da bi ograničenje odbitka u okviru posebne mjere trebalo ostati na 50 %. Prema obrazloženju Estonije situacija je ostala nepromijenjena u odnosu na situaciju u kojoj je posebna mjera prvi put uvedena 2014. i nema razloga vjerovati da će se to promijeniti u narednim godinama. Estonija ističe i da privatna upotreba službenih automobila, koji se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe, čini oko 60 % njihove ukupne upotrebe te da se, na temelju neizravnih dokaza i pretpostavki dostupnih estonskim poreznim tijelima, ograničenje odbitka ulaznog PDV-a na 50 % smatra najprimjerenijim kako bi se isključila mogućnost precjenjivanja udjela privatne upotrebe osobnih automobila.

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

Posebne mjere odstupanja od odredaba Direktive o PDV-u i dodatna produljenja u vezi s pravom na odbitak, slične onima čije produljenje ovdje zahtijeva Estonija odobrene su drugim državama članicama (Mađarskoj⁵, Latviji⁶, Hrvatskoj⁷, Poljskoj⁸, Italiji⁹ i Rumunjskoj¹⁰).

⁴ Valjanost Provedbene odluke Vijeća 2014/797/EU istekla je prije nego što je Estonija u veljači 2021. podnijela zahtjev za produljenje razdoblja valjanosti. Stoga se zahtjev iz veljače 2021. smatrao početnim zahtjevom za primjenu mjere kojom se odstupa od općih načela koja se primjenjuju na pravo na odbitak pretporeza u pogledu troškova za određene osobne automobile koji se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe. Odobrenje je Estoniji izdano Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2021/1998 od 15. studenog 2021. kojom se Estoniji odobrava primjena mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) te članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 408, 17.11.2021., str. 3.).

⁵ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/1774 od 5. listopada 2021. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2018/1493 kojom se Mađarskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) te članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 360, 11.10.2021., str. 108.)

⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/1968 od 9. studenog 2021. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2015/2429 kojom se Latviji odobrava primjena posebne mjere kojom se odstupa od članka 26.

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 Europske unije jer Estonija ne može odobriti produljenje posebne mjere. Za podnošenje prijedloga Vijeću potrebna je intervencija Komisije, a Vijeće zatim može ovlastiti Estoniju da produlji primjenu posebne mjere.

- **Proporcionalnost**

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

Područje primjene posebne mjere ograničeno je, stoga je posebna mjera proporcionalna cilju koji se želi postići, a to je spriječiti određene oblike utaje ili izbjegavanja poreza. Konkretno, s obzirom na mogućnost da poduzeća prijave prenisuku poreznu obvezu i na to da provjera podataka o kilometraži opterećuje porezna tijela, ograničenje na 50 % osiguralo bi naplatu PDV-a u određenom sektoru.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: Provedbena odluka Vijeća.

Na temelju članka 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ posebna mjera odstupanja od odredaba Direktive o PDV-u moguća 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**

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

stavka 1. točke (a) te članka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 401, 12.11.2021., str. 1.).

⁷ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2024/2884 od 5. studenog 2024. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2018/1994 kojom se Hrvatskoj odobrava uvođenje posebne mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) te članka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L, 2024/2884, 13.11.2024.)

⁸ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2385 od 6. prosinca 2022. o izmjeni Provedbene odluke Vijeća 2013/805/EU kojom se Republici Poljskoj odobrava uvođenje mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 315, 7.12.2022., str. 87.).

⁹ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/2411 od 6. prosinca 2022. o izmjeni Odluke 2007/441/EZ kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 317, 9.12.2022., str. 120.).

¹⁰ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2024/1641 od 24. svibnja 2024. kojom se Rumunjskoj odobrava primjena posebnih mjera odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 2024/1641, 6.6.2024.).

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Prijedlog je namijenjen pojednostavnjenju i osiguravanju postupka naplate poreza uklanjanjem potrebe da porezni obveznici vode evidenciju o privatnoj upotrebi određenih osobnih automobila te istodobno sprečavanju utaje PDV-a zbog netočnog vođenja evidencije. Stoga je moguć njegov pozitivan učinak na poduzeća i porezne uprave. To su rješenje u Estoniji prepoznali kao odgovarajuću mjeru i ono je usporedivo s drugim prošlim i sadašnjim mjerama kojima se odstupa od odredaba Direktive o PDV-u.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Posebna mjera imat će zanemariv učinak na sveukupni prikupljeni prihod od poreza u fazi konačne potrošnje i neće imati negativan učinak na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

5. DRUGI ELEMENTI

Prijedlog je vremenski ograničen i uključuje klauzulu o vremenskom ograničenju važenja do 31. prosinca 2027.

Odluči li Estonija zatražiti još jedno produljenje posebne mjere nakon 2027., Komisiji se najkasnije do 31. ožujka 2027. zajedno sa zahtjevom za produljenje mora dostaviti novo izvješće koje uključuje preispitivanje postotka utvrđenog za ograničenje prava na odbitak.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

kojom se Estoniji odobrava primjena posebne mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) te članaka 168. i 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. studenog 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) Člancima 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ utvrđuje se pravo poreznih obveznika na odbitak poreza na dodatnu vrijednost (PDV) obračunatog na robu i usluge koje su im isporučene i koje se upotrebljavaju u svrhu njihovih oporezovanih transakcija. U skladu s člankom 26. stavkom 1. točkom (a) te direktive korištenje imovine određenog poduzeća u privatne svrhe poreznog obveznika ili njegovih zaposlenika ili, općenitije, za svrhe koje nisu poslovnog karaktera, smatra se isporukom usluga.
- (2) Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2021/1998² Estoniji je odobreno da do 31. prosinca 2024. ograniči na 50 % pravo na odbitak PDV-a za troškove povezane s osobnim automobilima koji se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe ako ti troškovi obuhvaćaju kupnju, leasing, stjecanje unutar Zajednice ili uvoz osobnih automobila koji se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe, kao i na troškove povezane s održavanjem i popravkom takvih automobila te kupnjom goriva za njih. Estoniji je odobreno i da se korištenje osobnog automobila obuhvaćenog imovinom poduzeća poreznog obveznika u privatne svrhe ne smatra isporukom usluga uz naknadu ako se na taj automobil odnosi ograničenje odobreno u skladu s člankom 1. te odluke („posebna mjera”).
- (3) Dopisom evidentiranim u Komisiji 28. ožujka 2024. Estonija je u skladu s člankom 395. stavkom 2. prvim podstavkom Direktive 2006/112/EZ podnijela zahtjev Komisiji za nastavak primjene posebne mjere („zahtjev za produljenje”). Komisija je dopisom od 3. travnja 2024. zatražila dodatne informacije. Estonija je odgovorila 28. lipnja 2024. Komisija je dopisom od 28. kolovoza 2024. zatražila dodatno pojašnjenje, koje je Estonija dostavila dopisom evidentiranim u Komisiji 24. rujna 2024.

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

² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2021/1998 od 15. studenog 2021. kojom se Estoniji odobrava primjena mjere kojom se odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) te članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 408, 17.11.2021., str. 3., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1998/oj.

- (4) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 17. listopada 2024. zahtjev za produljenje prosljedila ostalim državama članicama. Komisija je dopisom od 18. listopada 2024. obavijestila Estoniju da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva za produljenje.
- (5) U skladu s člankom 4. Provedbene odluke (EU) 2021/1998 Estonija je uz zahtjev za produljenje podnijela izvješće koje sadržava preispitivanje postotka utvrđenog za ograničenje prava na odbitak PDV-a iz članka 1. te provedbene odluke. Na temelju trenutačno raspoloživih podataka, točnije iskustava iz poreznih revizija i iz statističkih podataka o upotrebi poslovnih automobila u privatne svrhe, Estonija tvrdi da je ograničenje od 50 % i dalje opravdano i primjereno.
- (6) Posebna mjera odobrena Provedbenom odlukom (EU) 2021/1998 istekla je 31. prosinca 2024. S obzirom na pozitivan učinak na smanjenje administrativnog opterećenja i poreznih obveznika i poreznih tijela pojednostavnjenjem naplate PDV-a i sprečavanjem utaje poreza do koje dolazi zbog netočnog vođenja evidencije, Komisija smatra da je odobravanje posebne mjere primjereno.
- (7) Posebna mjera trebala bi biti ograničena na vrijeme potrebno za procjenu njezine djelotvornosti i primjerenosti postotka ograničenja. Estoniji bi stoga trebalo odobriti primjenu posebne mjere do 31. prosinca 2027.
- (8) Posebna mjera proporcionalna je ciljevima koji se žele postići, tj. pojednostavnjenju postupka naplate PDV-a i sprečavanju određenih oblika utaje ili izbjegavanja poreza, zbog ograničenosti njezina razdoblja i područja primjene. Osim toga, posebna mjera ne dovodi do rizika od širenja prijevara u druge sektore ili druge države članice.
- (9) Ako Estonija bude smatrala da je potrebno produljenje posebne mjere nakon 2027., trebala bi do 31. ožujka 2027. Komisiji podnijeti zahtjev za produljenje zajedno s izvješćem koje uključuje preispitivanje primijenjenog postotka ograničenja.
- (10) Posebna mjera imat će zanemariv učinak na sveukupni prikupljeni prihod od poreza u fazi konačne potrošnje i neće imati negativan učinak na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odstupajući od članaka 168. i 168.a Direktive 2006/112/EZ Estoniji se odobrava da na 50 % ograniči pravo na odbitak poreza na dodanu vrijednost na troškove povezane s osobnim automobilima koji se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe ako ti troškovi obuhvaćaju kupnju, leasing, stjecanje unutar Zajednice ili uvoz osobnih automobila koji se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe, kao i na troškove povezane s održavanjem i popravkom tih automobila te kupnjom goriva za njih.

Članak 2.

Odstupajući od članka 26. stavka 1. točke (a) Direktive 2006/112/EZ Estonija korištenje osobnog automobila obuhvaćenog imovinom poduzeća poreznog obveznika u neposlovne svrhe ne smatra isporukom usluga uz naknadu ako se na taj automobil odnosi ograničenje odobreno u skladu s člankom 1. ove Odluke.

Članak 3.

1. Ova Odluka primjenjuje se samo na osobne automobile čija najveća odobrena masa ne premašuje 3500 kilograma i koji nemaju više od osam sjedala uz vozačevo sjedalo.
2. Odluka se ne primjenjuje se na sljedeće kategorije osobnih automobila:
 - (a) automobile kupljene za daljnju prodaju, najam ili leasing;
 - (b) automobile koji se upotrebljavaju za prijevoz putnika uz naplatu, uključujući usluge taksija;
 - (c) automobile koji služe za tečajeve vožnje.

Članak 4.

1. Ova Odluka proizvodi učinke od dana priopćenja.
2. Ova Odluka primjenjuje se do 31. prosinca 2027.
3. Zahtjev za produljenje odobrenja predviđenog u ovoj Odluci podnosi se Komisiji do 31. ožujka 2027. zajedno s izvješćem koje uključuje preispitivanje postotka navedenog u članku 1.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Republici Estoniji.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*