



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.12.2015.
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

**o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, u
vezi s trajanjem obveze poštivanja najniže standardne stope**

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

U članku 97. Direktive 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost¹ (dalje u tekstu „Direktiva o PDV-u”) predviđeno je da od 1. siječnja 2011. do 31. prosinca 2015. standardna stopa ne smije biti niža od 15 %.

Ta se odredba temelji na članku 93. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Ugovor o EZ-u). Od 1. prosinca 2009. članak 93. Ugovora o EZ-u zamjenjuje se člankom 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Člankom 113. UFEU-a određuje se da Vijeće, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom te nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Gospodarskim i socijalnim odborom, donosi odredbe za usklađivanje zakonodavstva o porezu na promet u mjeri u kojoj je takvo usklađivanje nužno kako bi se osigurali uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja.

U cilju uspostavljanja unutarnjeg tržišta 1. siječnja 1993. Komisija je iznijela prijedloge za uspostavu konačnog sustava usklađivanja poreza.

Međutim, kad je postalo jasno da će biti nemoguće donijeti prijedloge Komisije prije 1. siječnja 1993., Vijeće je odlučilo uvesti prijelazni sustav. U pogledu stopa PDV-a donijelo je Direktivu 92/77/EEZ².

Tom je Direktivom uveden sustav najnižih stopa. Njome je propisano da od 1. siječnja 1993. do 31. prosinca 1996. standardna stopa ne smije biti niža od 15 % ni u jednoj državi članici. Primjena te odredbe produljena je pet puta i primjenjuje se do 31. prosinca 2015.

Nedavnim izmjenama Direktive o PDV-u³ uvodi se oporezivanje u mjestu odredišta jer se time znatno smanjuju mogućnosti prekograničnih transakcija u kojima se primjenjuju niže stope PDV-a, ali i kojima se može narušiti tržišno natjecanje. Međutim, u području neizravnih poreza uobičajena je praksa utvrditi najniže stope trošarina i PDV-a, posebno zbog toga što se na prekograničnu kupovinu i prodaju na daljinu PDV i dalje obračunava u mjestu porijekla, a ne odredišta. Stoga najniža standardna stopa koja se primjenjuje u svim državama članicama, kao što je trenutačno slučaj, predstavlja koristan zaštitni mehanizam za pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

S obzirom na to da je u svim državama članicama trenutačno na snazi standardna stopa veća od 15 %, postojećim propisom o najnižoj standardnoj stopi od 15 % državama članicama ostavlja se manevarski prostor i omogućuje provedba reforma PDV-a kojima se nastoji smanjiti standardna stopa proširenjem osnovice PDV-a i ograničenjem primjene sniženih stopa.

Komisija je 6. prosinca 2011. donijela Komunikaciju o budućnosti PDV-a⁴ kojom se predlaže prestanak primjene načela zemlje porijekla te se opisuje nekoliko načina za oporezivanje u mjestu odredišta. Komisija će 2016. objaviti akcijski plan za jednostavan i učinkovit konačan sustav poreza na dodanu vrijednost koji će biti otporan na prijevare i prilagođen jedinstvenom tržištu. Akcijskim planom utvrdit će se smjernice za nastavak rada nakon postignuća

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

² SL L 316, 31.10.1992., str. 1.

³ Direktiva Vijeća 2008/8/EZ od 12. veljače 2008. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o mjestu pružanja usluga (SL L 44, 20.2.2008., str. 11.)

⁴ COM (2011) 851

ostvarenih od objave Komunikacije iz 2011. Njime će se posebno utvrditi glavne značajke konačnog sustava PDV-a za trgovinu unutar EU-a koji Komisija planira predložiti te reforme kojima postojeće propise o stopama PDV-a planira prilagoditi konačnom sustavu koji će se temeljiti na načelu zemlje porijekla. Tim će se preispitivanjem propisa o stopama PDV-a obuhvatiti dva glavna pitanja: može li se državama članicama dati veća autonomija u utvrđivanju stopa („veća fleksibilnost”) i kako postupati u vezi s privremenim odstupanjima kojima se omogućuju izuzimanje, nulte stope i vrlo snižene stope, a koja bi se morala ponovno razmotriti nakon uvođenja konačnog sustava PDV-a.

U tim okolnostima i u iščekivanju odluka o završnom obliku konačnog sustava čini se primjerenim zadržati načelo najniže standardne stope PDV-a od 15 % te predložiti da se postojeći propis produlji za [dvije godine do 31. prosinca 2017.]. Tim se vremenskim okvirom osigurava potrebna pravna sigurnost za dionike i omogućuje sveobuhvatna rasprava o stopama PDV-a u vezi s akcijskim planom o PDV-u koji je u pripremi.

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

S obzirom na to da se njime produljuje primjena postojeće odredbe (članak 97. Direktive o PDV-u), prijedlog je u skladu s postojećim zakonodavstvom.

- **Dosljednost s drugim politikama Unije**

Nije relevantno.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Direktivom se izmjenjuje Direktiva o PDV-u. Pravna je osnova članak 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Načelo supsidijarnosti primjenjuje se u mjeri u kojoj prijedlog nije u isključivoj nadležnosti Europske unije. Države članice ne mogu u dostatnoj mjeri ostvariti ciljeve prijedloga zbog sljedećeg:

Europska unija već je utvrdila usklađene odredbe o primjeni stopa PDV-a u Direktivi o PDV-u. Te se odredbe mogu izmijeniti ili produljiti samo pravnim aktom Europske unije, a zakonodavstvo država članica ne smije odstupati od usklađenih pravila.

Samo se djelovanjem Europske unije mogu ostvariti ciljevi prijedloga i osigurati jednako postupanje s građanima u Europskoj uniji. Stoga je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti zbog sljedećeg:

Ovim se prijedlogom održava trenutačno stanje u kojem države članice primjenjuju standardnu najnižu stopu PDV-a od 15 %.

S obzirom na to da se prijedlogom samo produljuje razdoblje primjene postojeće odredbe, mjera je proporcionalna cilju koji se želi postići. Prijedlogom se ne stvaraju financijski troškovi Europskoj uniji, a poduzećima i potrošačima ne nameće se dodatno financijsko opterećenje.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument je direktiva. Ostala sredstva ne bi bila primjerena jer se ovim prijedlogom mijenjaju odredbe o stopama PDV-a koje su već donesene direktivom.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Ex post evaluacije / provjere prikladnosti postojećeg zakonodavstva**

Primjena najniže standardne stope PDV-a koja je trenutačno na snazi produljena je pet puta. Ovim šestim produljenjem održava se trenutačno zadovoljavajuće stanje, osigurava se pravna sigurnost za dionike i omogućava se stupanje na snagu konačnog sustava PDV-a za trgovinu unutar EU-a na temelju niza preispitanih propisa za standardne i snižene stope PDV-a.

- **Savjetovanja s dionicima**

S obzirom na to da se prijedlogom samo produljuje trenutačno stanje za ograničeno vrijeme, da Komisija nije primila posebne pritužbe ili zahtjeve o pravilima primjene standardne stope PDV-a i da se akcijskim planom o PDV-u predviđa šira evaluacija sustava stopa, u ovoj fazi nije bilo potrebe za savjetovanjem s dionicima.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

S obzirom na to da Komisija nije primila posebne pritužbe ili zahtjeve o pravilima primjene standardne stope PDV-a, nije bilo potrebe za prikupljanjem i primjenom stručnog znanja.

- **Procjena učinka**

Predmetnom mjerom isključivo se nastoji produljiti trajanje razdoblja tijekom kojeg će se primjenjivati privremena odredba o najnižoj standardnoj stopi PDV-a. Takvim produljenjem samo se održava trenutačno stanje u pogledu standardne stope PDV-a.

U svakom slučaju, ne očekuje se da će predložena mjera imati gospodarske, socijalne, regionalne ili ekološke učinke jer nisu potrebne promjene u odnosu na status quo.

- **Prikladnost i pojednostavnjenje propisa**

Prijedlog nije povezan s Programom za prikladnost i učinkovitost propisa (REFIT) i njime se ne stvara regulatorno opterećenje.

- **Temeljna prava**

Nije primjenjivo.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog ne utječe na proračun Europske unije.

5. OSTALI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

S obzirom na to da će Komisija 2016. preispitati sve propise o stopama PDV-a, nije potrebno posebno evaluirati produljenje primjene najniže standardne stope.

- **Dokumenti s obrazloženjima (za direktive)**

Trenutačno sve države članice poštuju odredbu o najnižoj stopi PDV-a od 15 %. Nije potrebno donošenje dokumenata s obrazloženjima o prenošenju.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Članak 1.

U članku 1. predlaže se da se trenutačna najniža standardna stopa PDV-a od 15 % nastavi primjenjivati u državama članicama od 1. siječnja 2016. do 31. prosinca 2017.

Članak 2.

U članku 2. predviđa se prijenos Direktive.

Članak 3.

U članku 3. predviđa se stupanje na snagu Direktive.

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA**o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, u vezi s trajanjem obveze poštivanja najniže standardne stope**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 113.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta⁵,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora⁶,

djelujući u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Člankom 97. Direktive Vijeća 2006/112/EZ⁷ predviđeno je da od 1. siječnja 2011. do 31. prosinca 2015. standardna stopa ne smije biti niža od 15 %.
- (2) Standardnom stopom poreza na dodanu vrijednost (PDV) koja je trenutačno na snazi u državama članicama u kombinaciji s mehanizmom prijelaznog sustava osigurava se funkcioniranje tog sustava na prihvatljivoj razini. Novim pravilima o mjestu isporuke usluga kojima se podupire oporezivanje na mjestu potrošnje dodatno se ograničavaju mogućnosti iskorištavanja razlika u stopama PDV-a premještajem, a smanjuje se i mogućnost narušavanja tržišnog natjecanja.
- (3) Kako sve veće razlike u standardnim stopama PDV-a koje primjenjuju države članice ne bi prouzročile strukturalnu neravnotežu u Uniji i narušavanje tržišnog natjecanja u nekim sektorima, opća je praksa u području neizravnog oporezivanja utvrditi najniže stope. To je i dalje potrebno činiti za PDV.
- (4) S obzirom na to da još nije postignut završni sporazum o konačnom sustavu PDV-a za trgovinu unutar EU-a, prerano je za utvrđivanje trajne razine standardne stope ili za razmatranje mijenjanja najniže razine stope.
- (5) Stoga je primjereno zadržati najnižu standardnu stopu od 15 % koja je trenutačno na snazi dovoljno dugo kako bi se osigurala pravna sigurnost i istodobno omogućiti daljnje preispitivanje.
- (6) Time se ne isključuje mogućnost daljnjeg preispitivanja zakonodavstva o PDV-u prije 31. prosinca 2017. kako bi se postigao završni sporazum o konačnom sustavu PDV-a za trgovinu unutar EU-a.

⁵SL C , , str. .

⁶SL C , , str. .

⁷Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12.2006., str. 1.).

(7) Direktivu 2006/112/EZ treba stoga na odgovarajući način izmijeniti,
DONIJELO JE OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Članak 97. Direktive 2006/112/EZ zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 97.

Od 1. siječnja 2016. do 31. prosinca 2017. standardna stopa ne smije biti niža od 15 %.”

Članak 2.

1. Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 1. Siječnja 2016. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih propisa.
Kada države članice donose te propise, oni sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.
2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 3.

Ova Direktiva stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 4.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*