



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.1.2018.
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu stopa poreza na dodanu vrijednost

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ova je inicijativa dio paketa mjera za pravedno oporezivanje u cilju uspostavljanja jedinstvenog europskog područja poreza na dodanu vrijednost, koja je najavljena u pismu namjere predsjednika Junckera uz govor o stanju Unije 2017.¹ Paket obuhvaća dva prijedloga modernizacije Direktive o PDV-u², od kojih se prvi odnosi na konačni sustav PDV-a za prekograničnu trgovinu³, a drugi na mala poduzeća, donesen zajedno s ovom inicijativom, kao i prijedlog Uredbe Vijeća o suzbijanju prijevare u području PDV-a⁴.

PDV je najdugovječniji porez na potrošnju u Europi. Godine 1967. dogovoreno je uvođenje konačnog sustava PDV-a koji bi unutar Europske zajednice djelovao na jednak način kao i sustavi u pojedinačnim zemljama⁵, ali nisu dogovorena konkretna pravila o stopama PDV-a osim pravila o primjeni standardne stope PDV-a. Državama članicama dopuštena je primjena neograničenog broja sniženih i povišenih stopa PDV-a te nisu utvrđene donje ili gornje granične vrijednosti⁶.

Nakon ukidanja fiskalnih granica među državama članicama do kraja 1992. bilo je nužno preispitati način na koji se trgovina robom oporezuje u Zajednici. Cilj kojem se težilo bio je da se roba oporezuje u državi podrijetla, čime se savršeno odražava ideja istinskog unutarnjeg tržišta. Budući da politički i tehnički uvjeti nisu bili dozreli za takav sustav, donesene su prijelazne odredbe o PDV-u⁷.

Za prijelazni sustav bila su potrebna pravila o stopama PDV-a kako bi se izbjegla narušavanja u prekograničnoj kupnji i trgovini nakon ukidanja fiskalnih granica. Vijeće je u listopadu 1992. postiglo dogovor o pravilima kojima se ograničava diskrecijsko pravo država članica na utvrđivanje stopa PDV-a⁸. Države članice bile su obvezne primijeniti standardnu stopu PDV-a

¹ Stanje Unije 2017. Pismo namjere predsjedniku Antoniju Tajaniju i premijeru Jüriju Ratasu, 13. rujna 2017., dostupno na https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf. Vidjeti i Prilog I. Programu rada Komisije za 2017., COM(2016) 710 final, Strasbourg, 25.10.2016., str. 3., dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_hr.pdf.

² Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12.2006., str. 1.).

³ Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu usklađivanja i pojednostavnjenja određenih pravila sustava poreza na dodanu vrijednost i uvođenja konačnog sustava za oporezivanje trgovine među državama članicama (COM(2017) 569 final).

⁴ Izmijenjeni Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost (COM(2017) 706 final).

⁵ Prva direktiva Vijeća 67/227/EEZ od 11. travnja 1967. o usklađivanju zakonodavstava država članica u vezi s porezima na promet.

⁶ Druga direktiva Vijeća 67/228/EEZ od 11. travnja 1967. o usklađivanju zakonodavstava država članica u vezi s porezima na promet – Struktura i postupci za primjenu zajedničkog sustava poreza na dodanu vrijednost.

⁷ Direktiva Vijeća 91/680/EEZ od 16. prosinca 1991. o dopuni zajedničkog sustava poreza na dodanu vrijednost i izmjeni Direktive 77/388/EEZ u cilju uklanjanja fiskalnih granica (SL L 376 od 31.12.1991., str. 1.).

⁸ Direktiva Vijeća 92/77/EEZ od 19. listopada 1992. o dopuni zajedničkog sustava poreza na dodanu vrijednost i izmjeni Direktive 77/388/EEZ (usklađivanje stopa PDV-a).

od 15 % ili više te su mogle primijeniti jednu ili dvije snižene stope na određenu robu i usluge, ali ne niže od 5 % (Prilog III. Direktivi o PDV-u). Državama članicama je dopušteno odstupanje na temelju kojeg su mogle nastaviti primjenjivati bilo koje niže stope, uključujući nulte stope, kao i snižene stope na bilo koju robu ili usluge koje nisu navedene na popisu, uz uvjet da su te stope bile na snazi 1. siječnja 1991.

Cilj tih izuzeća bio je omogućiti da se tijekom prijelaznog razdoblja nacionalna zakonodavstva u određenim područjima postupno prilagode zajedničkim pravilima⁹, budući da su usklađena pravila bila potrebna za potpuno uvođenje konačnog sustava PDV-a na temelju oporezivanja u zemlji podrijetla. Stoga su ta odstupanja morala prestati važiti u trenutku u kojem se prijelazne odredbe za oporezivanje trgovine među državama članicama zamijene takvim konačnim sustavom PDV-a.

Komisija je u srpnju 2003. predložila pojednostavnjenje pravila o sniženim stopama PDV-a¹⁰ ukidanjem svih sniženih stopa koje se primjenjuju na robu i usluge izvan područja primjene Priloga III., ali Vijeće nije pristalo na to djelomično ukidanje odstupanja¹¹ pa sva odstupanja do danas ostaju na snazi.

Ukidanje ili prestanak valjanosti odstupanja bili su opravdani pretpostavkom da će se konačni sustav PDV-a temeljiti na načelu oporezivanja u državi članici podrijetla, za što je potrebno usklađivanje stopa PDV-a.

Međutim, imajući u vidu zastoj u usklađivanju stopa, Komisija je 2012. uz suglasnost Vijeća i Europskog parlamenta odlučila odustati od konačnog sustava PDV-a na načelu podrijetla i opredijelila se za sustav koji se temelji na načelu odredišta¹².

U međuvremenu je mjesto oporezivanja postupno promijenjeno na državu odredišta od 2010. Odluka je donesena 2008. kada je Vijeće donijelo prijedlog radi sprječavanja narušavanja tržišnog natjecanja među državama članicama koje primjenjuju različite stope PDV-a¹³. Rezultat toga je da se trenutačno gotovo sva pružanja usluga oporezuju u skladu s načelom odredišta. Konačna provedba oporezivanja usluga u skladu s načelom odredišta izvršena je 2015. Od tada se sva pružanja usluga u kojima poduzeće potrošaču pruža telekomunikacijske usluge, usluge odašiljanja i elektroničke usluge oporezuju u mjestu boravišta kupca, a ne mjestu nastana dobavljača.

Svi ti čimbenici naveli su Komisiju da u njezinu Akcijskom planu za PDV iz 2016.¹⁴ predloži zamjenu važećih prijelaznih odredaba o oporezivanju trgovine među državama članicama konačnim odredbama koje se temelje na načelu oporezivanja u državi članici odredišta, čime

⁹ Presuda od 12. lipnja 2008., C-462/05, *Komisija protiv Portugala*, EU:C:2008:337

¹⁰ Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 77/388/EEZ u pogledu sniženih stopa poreza na dodanu vrijednost (COM(2003) 397 final).

¹¹ Direktiva 2006/18/EZ od 14. veljače 2006. o izmjeni Direktive 77/388/EEZ u pogledu sniženih stopa poreza na dodanu vrijednost (SL L 51, 22.2.2006., str. 12.).

¹² Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o budućnosti PDV-a: Prema jednostavnijem, otpornijem i učinkovitijem sustavu PDV-a prilagođenom jedinstvenom tržištu (COM(2011) 851 final), odjeljak 4.1. Vijeće je u svojim zaključcima od 15. svibnja 2012. podržalo to stajalište.

¹³ 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.).

¹⁴ 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).

bi se ostvarilo stabilno jedinstveno europsko područje PDV-a. Komisija je istodobno najavila da bi se oporezivanjem na odredištu državama članicama omogućila veća fleksibilnost u utvrđivanju stopa PDV-a, da bi se trebalo nastaviti s primjenom svih postojećih sniženih stopa koje se zakonito primjenjuju u državama članicama, uključujući odstupanja, te da bi se to moglo dopustiti svim državama članicama, čime bi se osigurali ravnopravni uvjeti. Zakonodavni prijedlog u pogledu stopa PDV-a uključen je u program rada Komisije za 2017.¹⁵

Vijeće je u svojim zaključcima¹⁶ primilo na znanje smjer djelovanja koji je Komisija utvrdila u Akcijskom planu za PDV u pogledu sustava stopa PDV-a te njezinu namjeru da podnese zakonodavni prijedlog u 2017. kojim se predlaže reforma kako bi se državama članicama omogućila veća sloboda u utvrđivanju stopa. Vijeće je pozdravilo namjeru Komisije da predstavi prijedlog za veću fleksibilnost kako bi države članice mogle ostvariti koristi od sniženih i nultih stopa koje su postojale u drugim državama članicama. Međutim, Vijeće je istaknulo da je i dalje potrebna dovoljna razina usklađivanja na razini EU-a i da je doneseno rješenje potrebno pažljivo uravnotežiti kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja, povećanje troškova poslovanja i negativan utjecaj na funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

Komisija je 4. listopada 2017. predstavila prvi prijedlog uvođenja konačnog sustava oporezivanja prekogranične trgovine među državama članicama¹⁷ te u Komunikaciji o provedbi akcijskog plana za PDV¹⁸ detaljno opisala uzastopne korake i podkorake uvođenja tog sustava. Komisija je u svojoj Komunikaciji potvrdila da će predložiti reformu stopa PDV-a koja bi bila dosljedna konačnim odredbama na temelju načela odredišta i kojom bi se postupno zamijenile važeće prijelazne odredbe. Budući da se roba i usluge oporezuju u državi članici odredišta, dobavljači ne mogu ostvariti znatnu korist od poslovnog nastana u državi članici s nižom stopom pa raznolikost stopa PDV-a stoga više ne narušava funkcioniranje jedinstvenog tržišta, uz uvjet da su uvedene zaštitne mjere radi izbjegavanja mogućih rizika poput smanjenja prihoda, narušavanja tržišnog natjecanja, složenosti i pravne nesigurnosti.

U skladu s akcijskim planom za PDV i uzimajući u obzir mandat koji je odobrilo Vijeće, predlažu se izmjene Direktive o PDV-u. Te bi se izmjene trebale podudarati sa stupanjem na snagu konačnog sustava PDV-a, čime bi se izbjeglo da prestanak valjanosti odstupanja spriječi države članice da nastave primjenjivati otprilike 250 postojećih sniženih stopa i izuzeća s pravom na odbitak PDV-a plaćenog u prethodnoj fazi.

U konačnom sustavu PDV-a sve bi države članice bile ograničene istim pravilima i bila bi im dopuštena jednaka sloboda u utvrđivanju stopa PDV-a. Usklađena i manje restriktivna pravila omogućila bi svim državama članicama primjenu dodatne snižene stope od nula do pet posto, zajedno s trenutačno dopuštene dvije snižene stope od najmanje pet posto i izuzećem s

¹⁵ Program rada Komisije za 2017.: Izgradnja Europe koja štiti, osnažuje i brani (COM(2016) 710 final)

¹⁶ Vidjeti: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>
<http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu usklađivanja i pojednostavnjenja određenih pravila sustava poreza na dodanu vrijednost i uvođenja konačnog sustava za oporezivanje trgovine među državama članicama (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o provedbi akcijskog plana o PDV-u: Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za djelovanje (COM(2017) 566 final).

pravom na odbitak PDV-a plaćenog u prethodnoj fazi. Umjesto produljenja već opsežnog popisa robe i usluga na koje se snižene stope mogu primijeniti, Prilogom III. trebalo bi zamijeniti negativni popis na koji se snižene stope ne mogu primijeniti.

Iako su manje restriktivna, tim bi se novim pravilima omogućila šira primjena načela fiskalne neutralnosti koje je u postojećem prijelaznom sustavu poništeno odredbama Priloga III. i privremenim odstupanjima čije je područje primjene ograničeno. U skladu s novim usklađenim pravilima od država članica se usto zahtijeva da se pobrinu da snižene stope pogoduju krajnjim potrošačima i da se pri njihovu uvođenju vode ciljem od općeg interesa. Nadalje, države članice trebale bi osigurati da ponderirana prosječna stopa PDV-a koja se primjenjuje na transakcije za koje se PDV ne može odbiti uvijek premašuje 12 %.

Komisija se obvezuje da prije stupanja na snagu novih usklađenih pravila u skladu s člankom 100. Direktive o PDV-u preispita Prilog III. kako bi se u obzir uzeli posebni zahtjevi država članica. Preispitivanje bi se provelo na Odboru za PDV, nakon čega bi Komisija predstavila prijedlog prilagodbe Priloga III.

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

Budući da se njime pravila o stopama prilagođuju na sustav s načelom oporezivanja na odredištu, prijedlog je u skladu s prijedlogom za konačni sustav PDV-a za trgovinu među državama članicama.

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

Prijedlog je u skladu s ciljevima Programa za prikladnost i učinkovitost propisa (REFIT).

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Direktivom se izmjenjuje Direktiva o PDV-u na temelju članka 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U tom se članku navodi da Vijeće jednoglasno i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Europskim gospodarskim i socijalnim odborom u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom donosi odredbe o usklađivanju pravila država članica u području neizravnog oporezivanja.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Prema načelu supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji, Unija djeluje samo ako države članice ne mogu same u dovoljnoj mjeri ostvariti predviđene ciljeve, nego se zbog opsega ili učinka predloženih mjera one mogu na bolji način ostvariti na razini EU-a.

Važećom Direktivom o PDV-u državama članicama zabranjuje se odobravanje sniženih stopa PDV-a na isporuku robe i usluga osim onih iz Priloga III. Direktivi o PDV-u, čak i u slučajevima u kojima se primjenom sniženih stopa PDV-a ne narušava tržišno natjecanje niti ometa funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Države članice se usto dodatno ograničuju time što će u okviru konačnog sustava PDV-a prestati vrijediti postojeća odstupanja od općih pravila (mogućnost primjene sniženih stopa na isporuke robe i usluga koje nisu uključene u Prilog III. ili primjene sniženih stopa koje su niže od 5 %).

Zakonodavna inicijativa na razini EU-a radi izmjene Direktive nužna je kako bi se spriječio prestanak valjanosti odstupanja i kako bi se osiguralo jednako postupanje s državama članicama.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog za reformu stopa PDV-a u skladu je s načelom proporcionalnosti, to jest njime se ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora. Utvrđivanje i ograničavanje stopa PDV-a trebalo bi biti u nadležnosti država članica uz uvjet da je osigurano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Inicijativom će se osigurati da države članice neće morati ukinuti stope PDV-a koje se trenutačno primjenjuju na privremenoj osnovi i državama članicama usto omogućiti da u potpunosti provedu pravila dosljedna načelu fiskalne neutralnosti.

- **Odabir instrumenta**

Za izmjenu važeće Direktive o PDV-u potrebna je nova Direktiva.

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

- **Ex post evaluacija**

Naknadnu evaluaciju elemenata EU-ova sustava PDV-a¹⁹ proveo je vanjski konzultant tijekom 2011. te su njezini rezultati upotrijebljeni kao polazište za razmatranje važećeg sustava PDV-a. Evaluacija je dopunjena studijom gospodarskih učinaka važeće strukture stopa PDV-a u 2013.²⁰ i studijom o reformi pravila o stopama PDV-a u EU-u u 2017.²¹

- **Savjetovanja s dionicima**

Internetsko javno savjetovanje provedeno je tijekom 12 tjedana od 21. prosinca 2016. do 21. ožujka 2017. te je prikupljeno 327 komentara i prijedloga²². Za odobravanje odstupanja svim državama članicama opredijelilo se 42 % ispitanika, a njih 25 % za njihovo ukidanje. Četvrtina ispitanika nije se izjasnila o tom pitanju, a 8 % ispitanika odgovorilo je da odstupanja ne bi trebalo proširiti na sve države članice, ali ih treba učiniti trajnim za države članice koje ih trenutačno imaju.

Savjetovanje s državama članicama provedeno je u okviru Skupine o budućnosti PDV-a – neformalne stručne skupine sastavljene od predstavnika nacionalnih poreznih uprava koja Komisiji služi kao forum za savjetovanje o predzakonodavnim inicijativama sa stručnjacima iz država članica u području PDV-u.

- **Procjena učinka**

Odbor za regulatorni nadzor razmotrio je procjenu učinka priloženu ovom prijedlogu. Odbor je prvotno dao negativno mišljenje, a nakon ponovnog podnošenja izmijenjene procjene

¹⁹ Završno izvješće, London, 2011., dostupno na:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Završno izvješće, Beč, 2013., dostupno na:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Reforma pravila o stopama PDV-a, završno izvješće (u pripremi)

²² Doprinosi zaprimljeni od sudionika i potpuno izvješće o rezultatima dostupni su na internetskoj stranici CIRCABC.

učinka dao je pozitivno mišljenje sa zadržkama²³. U konačnoj procjeni učinka u obzir su uzete sve preporuke Odbora te je detaljan pregled načina na koji su uvažene preporuke uključen u Prilog 1. radnog dokumenta službi Komisije u okviru procjene učinka.

Razmotrene su dvije opcije politika za rješavanje pitanja prestanka valjanosti odstupanja kako bi konačni sustav PDV-a mogao stupiti na snagu. Prvom opcijom bi se odobrila važeća odstupanja svim državama članicama integriranjem nacionalnih odredaba u Direktivu o PDV-u, no to bi bilo složeno s tehničkog i pravnog stajališta te bi u budućnosti moglo biti proturječno načelu fiskalne neutralnosti. Drugom opcijom, kojoj se daje prednost, pitanje odstupanja riješilo bi se uklanjanjem ograničenja zbog kojih su takva odstupanja potrebna, konkretno popisa robe i usluga na koje se mogu primijeniti snižene stope PDV-a (Prilog III.) i minimuma od 5 % za dodatne snižene stope. Time bi se važeće načelo da se snižene stope mogu uvesti samo ako su izričito dopuštene zamijenilo novim načelom da je dopušten ograničen broj sniženih stopa na svaku isporuku robe ili usluga, osim ako je to izričito isključeno.

Kako bi se ograničio rizik od povećane složenosti, od država članica zatražilo bi se da u najvećoj mogućoj mjeri ograniče odobravanje sniženih stopa samo na isporuke potrošačima te bi ih se obvezalo na dostavljanje informacija o primijenjenim sniženim stopama na temelju statističke klasifikacije proizvoda prema djelatnosti (KPD), a Komisija bi te informacije objavljivala na internetskoj stranici baze podataka „Porezi u Europi” (TEDB).

Rizik sudskih sporova među državama članicama ne može se smanjiti u usporedbi s nepromijenjenom situacijom jer se neovisno o bilo kakvoj promjeni Direktive o PDV-u od država članica pri primjeni sniženih stopa i dalje zahtijeva pridržavanje načela fiskalne neutralnosti i odredaba UFEU-a, a posebno članka 107. (državne potpore), članka 110. (protekcioniističko oporezivanje) i članka 113. (narušavanje tržišnog natjecanja).

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog nema štetan utjecaj na proračun Unije. Vlastita sredstva od PDV-a računaju se kao postotak usklađene osnovice dobivene dijeljenjem prihoda od PDV-a s ponderiranom prosječnom stopom PDV-a, čime se eliminiraju sve razlike u stopama PDV-a.

5. OSTALI DIJELOVI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Komisija će do stupanja na snagu konačnog sustava PDV-a nastaviti pratiti pridržavaju li se države članice, pri primjeni sniženih stopa, najmanjih dopuštenih stopa te područja primjene Priloga III. i odstupanja koja su im odobrena.

Nakon stupanja na snagu konačnog sustava PDV-a Komisija bi trebala pratiti primjenu standardne stope na proizvode navedene u negativnom popisu, primjenu sniženih stopa u korist krajnjih potrošača te proračunske zaštitne mjere, za što države članice pri određivanju vlastitih sredstava od PDV-a izračunavaju podatke pod nadzorom Komisije.

²³

SEC(2017)

Komisija bi svakih pet godina od stupanja novih pravila na snagu pripremila evaluacijsko izvješće o preispitivanju negativnog popisa i proračunskih zaštitnih mjera te ga dostavila Vijeću.

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

Za ovaj prijedlog nije potrebna objava dokumenata s objašnjenjima o prenošenju.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

Izmjene Direktive 2006/112/EZ s učinkom od stupanja na snagu konačnih odredaba za oporezivanje trgovine među državama članicama

Ukidaju se prijelazne odredbe poglavlja 4. glave VIII. kojima se dopušta privremeno odstupanje od općih pravila i koje se primjenjuju do donošenja konačnih odredaba.

Člankom 98. državama članicama dopušta se primjena najviše dvije snižene stope od najmanje 5 %. Kako bi se svakoj državi članici omogućilo da nastavi primjenjivati stope koje su trenutačno na snazi i istodobno osiguralo jednako postupanje, državama članicama dopušta se i primjena jedne snižene stope na koju se ne odnosi odredba o najnižoj dopuštenoj stopi od 5 % i izuzeće s pravom na odbitak ulaznog PDV-a.

Države članice moraju će se pobrinuti da su te snižene stope i izuzeća u korist krajnjih potrošača i da su od općeg interesa. „Krajnji potrošač” je osoba koja stječe robu ili usluge za osobnu uporabu, a ne za potrebe gospodarske djelatnosti, te tako podliježe plaćanju poreza. Iz toga slijedi da se takve stope ne mogu primijeniti na robu i usluge koji se mogu upotrebljavati samo kao element u proizvodnji. To ne isključuje primjenu na robu ili usluge koji se upotrebljavaju kao elementi u proizvodnji ako se ta roba ili usluge obično prodaju krajnjem potrošaču.

Člankom 99.a osigurava se da države članice pri utvrđivanju stopa primjenjuju ponderirani prosjek stope PDV-a koji premašuje 12 %. Ponderirana prosječna stopa PDV-a u državi članici dobiva se računanjem svih stopa PDV-a na snazi, a svaka se stopa PDV-a ponderira s udjelom vrijednosti transakcija na koje se ta stopa primjenjuje izraženog u postotku ukupnih oporezivih transakcija. Ponderirana prosječna stopa služi za zaštitu prihoda jer bi se trebala izračunavati uzimajući u obzir samo one transakcije za koje se PDV ne može odbiti. To uglavnom uključuje isporuke krajnjim korisnicima, ali i isporuke u izuzetim gospodarskim sektorima, uključujući javna tijela.

Člankom 100. Komisiju se obvezuje da svakih pet godina Vijeću dostavi izvješće o preispitivanju opsega negativnog popisa robe i usluga na koje se mora primijeniti standardna stopa. Preispitivanje bi trebalo započeti savjetovanjem s Odborom za PDV i uključivati preispitivanje mjera zaštite prihoda iz članka 99.a.

Člankom 105. Portugalu se dopušta nastavak primjene nižih regionalnih stopa u autonomnim regijama Azori i Madeira jer je to odstupanje odobreno na trajnoj osnovi. Međutim, u skladu s konačnim sustavom PDV-a Portugal će se morati pobrinuti da se u tim regijama primjenjuje odredba o najnižoj dopuštenoj stopi od 15 %.

U novom Prilogu III.a naveden je negativni popis i on uključuje isporuku trošarinske robe i isporuku robe ili usluga, ako bi moglo doći do narušavanja tržišnog natjecanja zbog primjene

sniženih stopa ili izuzeća s pravom na odbitak PDV-a plaćenog u prethodnoj fazi. Taj je popis organiziran u skladu sa statističkom klasifikacijom proizvoda po djelatnostima²⁴ i proširen na isporuku određene robe široke potrošnje, kako bi se kompenziralo povećanje fleksibilnosti za države članice.

Članci 101., 102., 103. i 104.a te Prilog III. brišu se jer će uvođenjem novih pravila njihove odredbe postati zastarjele.

Članak 94., članak 316. stavak 1. točka (c), članak 378. stavak 2. točka (b) i članak 387. brišu se budući da se u Prilog III.a uključuju isporuke u okviru posebne odredbe za rabljenu robu, umjetnine i kolekcionarske predmete.

²⁴ Uredba Komisije (EU) br. 1209/2014 od 29. listopada 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 451/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi nove statističke klasifikacije proizvoda po djelatnostima (KPD) i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3696/93.

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA**o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu stopa poreza na dodanu vrijednost**

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 parlamenta¹,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora²,

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Pravila o stopama poreza na dodanu vrijednost (PDV), kako su trenutačno utvrđena u Direktivi Vijeća 2006/112/EZ³, imaju za cilj očuvati funkcioniranje unutarnjeg tržišta i spriječiti narušavanja tržišnog natjecanja. Osmišljena su prije više od dva desetljeća na načelu podrijetla. Komisija je u svojem akcijskom planu za PDV⁴ i u dokumentu o provedbi tog plana⁵ najavila da namjerava prilagoditi ta pravila za konačni sustav PDV-a za prekograničnu trgovinu između poduzeća među državama članicama, kako bi se ta pravila temeljila na oporezivanju u državi članici odredišta.
- (2) U okviru konačnog sustava na temelju kojeg bi se isporuka robe i usluga oporezivala u državi članici odredišta dobavljači ne bi imali znatnu korist od poslovnog nastana u državi članici s nižom stopom. Veća raznolikost stopa PDV-a u okviru takvog sustava ne bi narušila funkcioniranje jedinstvenog tržišta ni dovela do narušavanja tržišnog natjecanja. U tim okolnostima bilo bi primjereno dopustiti državama članicama veću fleksibilnost pri utvrđivanju stopa.
- (3) Uklanjanje ograničenja zajedno sa stupanjem na snagu konačnih odredaba za oporezivanje trgovine među državama članicama trebalo bi državama članicama dopustiti nastavak primjene sniženih stopa PDV-a koje su trenutačno odobrene odstupanjima na temelju poglavlja 4. glave VIII. Direktive 2006/112/EZ i Priloga X. Direktivi 2006/112/EZ, a koja bi u protivnom prestala važiti stupanjem na snagu tih odredaba.

¹ SL C , , str. .

² SL C , , str. .

³ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

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 od 7. travnja 2016.)

⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o provedbi akcijskog plana o PDV-u: Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za djelovanje (COM(2017) 566 final od 4. listopada 2017.).

- (4) Na temelju konačnog sustava PDV-a sa svim bi državama članicama trebalo jednako postupati pa bi stoga trebale imati ista ograničenja u primjeni sniženih stopa PDV-a, a koje bi trebale ostati iznimka od standardne stope. Takvo jednako postupanje bez ograničavanja postojeće fleksibilnosti za države članice ostvarivo je omogućivanjem svim državama članicama da primjenjuju sniženu stopu na koju se ne primjenjuje odredba o najnižoj dopuštenoj stopi, kao i izuzeće s pravom na odbitak ulaznog PDV-a, zajedno s najviše dvije snižene stope od najmanje 5 %.
- (5) Narušavanja tržišnog natjecanja moguća su u slučaju da se mehanizam oporezivanja ne bi temeljio na načelu odredišta. To je posebno slučaj s putničkim uslugama koje se pružaju kao jedinstvena usluga u okviru maržnog sustava za putničke agencije i robu koja se isporučuje u okviru posebnih odredaba za rabljenu robu, umjetnine, kolekcionarske predmete i antikvitete, ali i u određenim slučajevima koji uključuju robu ili usluge poput financijskih usluga, u kojima postoji pravo na izuzeće bez prava na odbitak, ali za koje se može odobriti pravo oporezivanja. Kako bi se ublažila takva narušavanja potrebno je utvrditi popis robe i usluga na koje se primjenjuje standardna stopa PDV-a („negativni popis”) na temelju statističke klasifikacije proizvoda prema djelatnosti. Popis bi trebalo preispitati svakih pet godina.
- (6) Kako bi se izbjegla nepotrebna složenost i posljedični rast troškova poslovanja, a posebno za trgovinu unutar Zajednice, roba i usluge koji se mogu upotrebljavati samo kao element u proizvodnji u okviru gospodarske djelatnosti ne bi trebali biti prihvatljivi za snižene stope u konačnom sustavu PDV-a. Takve stope trebale bi se primjenjivati samo u korist krajnjih potrošača i utvrđivanjem takvih stopa trebalo bi se osigurati jednako postupanje sa sličnom robom ili uslugama koje pružaju različiti porezni obveznici. Stoga bi se takve stope trebale primjenjivati radi ostvarivanja cilja od općeg interesa i na dosljedan način.
- (7) Potrebno je osigurati odgovarajuću razinu prihoda kako bi se zadržala stabilnost javnih financija država članica i spriječile prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Budući da je PDV važan izvor prihoda, ključno je kao zaštitnu mjeru za nacionalne proračune utvrditi najmanju dopuštenu vrijednost ponderirane prosječne stope koje se države članice moraju svakom trenutku pridržavati.
- (8) Iako bi primjena različitih stopa u određenim udaljenim područjima i dalje bila moguća, nužno je osigurati primjenu odredbe o najnižoj dopuštenoj stopi od 15 %.
- (9) Cilj je ove Direktive osigurati jednak pristup primjeni sniženih stopa za države članice. Budući da ciljeve ove Direktive ne mogu u dostatnoj mjeri ostvariti države članice, nego se zbog postojećih ograničenja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.
- (10) U skladu sa Zajedničkom političkom izjavom država članica i Komisije od 28. rujna 2011. o dokumentima s objašnjenjima⁶, države članice obvezale su se da će u opravdanim slučajevima uz obavijest o svojim mjerama za prenošenje priložiti jedan ili više dokumenata u kojima se objašnjava odnos između sastavnih dijelova direktive i odgovarajućih dijelova nacionalnih instrumenata za prenošenje. U pogledu ove Direktive zakonodavac smatra prosljeđivanje takvih dokumenata opravdanim.

⁶

SL C 369, 17.12.2011., str. 14.

- (11) Odstupanja na temelju poglavlja 4. glave VIII. Direktive 2006/112/EZ i Priloga X. Direktivi 2006/112/EZ trebala bi prestati važiti na dan stupanja na snagu Direktive o uvođenju detaljnih tehničkih mjera za funkcioniranje konačnog sustava PDV-a koji se temelji na načelu oporezivanja u državi članici odredišta. Ovu Direktivu i Direktivu o uvođenju detaljnih tehničkih mjera za funkcioniranje konačnog sustava PDV-a koji se temelji na načelu oporezivanja u državi članici odredišta trebalo bi stoga prenijeti do istog datuma te bi se od tog datuma trebale primjenjivati nacionalne odredbe potrebne za usklađivanje s tim direktivama. Do tog datuma trebale bi se nastaviti primjenjivati važeće odredbe o stopama iz Direktive 2006/112/EZ, uključujući njezine priloge.
- (12) Direktivu 2006/112/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,
- DONIJELO JE OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Direktiva 2006/112/EZ mijenja se kako slijedi:

1. u članku 94. stavak 2. briše se;
2. članak 98. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 98.

1. Države članice mogu primijeniti najviše dvije snižene stope.

Snižene stope utvrđuju se kao postotak oporezivog iznosa, koji ne smije biti manji od 5 %.

2. Odstupajući od stavka 1. države članice smiju uz dvije snižene stope primijeniti sniženu stopu koja je niža od najmanje dopuštene stope od 5 % i izuzeće s pravom na odbitak PDV-a plaćenog u prethodnoj fazi.

3. Sniženim stopama i izuzećima na temelju stavaka 1. i 2. smije se pogodovati isključivo krajnjim potrošačima te se primjenjuju radi ostvarivanja cilja od općeg interesa i na dosljedan način.

Snižene stope i izuzeća iz stavaka 1. i 2. ne primjenjuju se na robu ili usluge u kategorijama navedenima u Prilogu III.a.”;

3. članak 99. briše se;
4. umeće se sljedeći članak 99.a:

„Članak 99.a

Države članice pri utvrđivanju stopa iz članaka 97. i 98. osiguravaju da ponderirana prosječna stopa izračunana u skladu s člankom 4. Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 (*) u svakom trenutku premašuje 12 %.

(*) Uredba Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 od 29. svibnja 1989. o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL L 155, 7.6.1989., str. 9.)”;

5. članak 100. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 100.

Do 31. prosinca 2026. i svakih pet godina nakon toga, Komisija podnosi Vijeću izvješće o području primjene Priloga III.a popraćeno prijedlozima za izmjenu tog Priloga, prema potrebi.”;

6. članci 101., 102., 103. i 104.a brišu se.
7. članak 105. mijenja se kako slijedi:
 - (a) stavak 1. briše se;
 - (b) stavak 2. zamjenjuje se sljedećim:

„2. Portugal može u slučaju transakcija koje se provode u autonomnim regijama Azori i Madeira te u slučaju izravnog uvoza u te regije primjenjivati stope koje su niže od stopa primjenjivih u kontinentalnom dijelu zemlje. Međutim, standardna stopa ne smije biti niža od 15 %.”;
8. U glavi VIII. briše se poglavlje 4.;
9. U članku 316. stavku 1. briše se točka (c);
10. u članku 378. stavku 2. briše se točka (b);
11. u članku 387. briše se točka (c);
12. Prilog III. briše se;
13. umeće se Prilog III.a kako je utvrđen u Prilogu ovoj Direktivi.

Članak 2.

1. Države članice donose i objavljuju zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do datuma koji odgovara datumu prenošenja Direktive u pogledu uvođenja detaljnih tehničkih mjera za funkcioniranje konačnog sustava PDV-a koji se temelji na načelu oporezivanja u državi članici odredišta. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

Države članice primjenjuju te odredbe od datuma koji odgovara datumu primjene odredaba nužnih za usklađivanje s Direktivom u pogledu uvođenja detaljnih tehničkih mjera za funkcioniranje konačnog sustava PDV-a koji se temelji na načelu oporezivanja u državi članici odredišta.

Komisija objavljuje obavijest u *Službenom listu Europske unije* kojom utvrđuje datume iz prvog i drugog podstavka.

Kada države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje 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 dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 4.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*