



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.10.2019.
COM(2019) 476 final

2019/0229 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**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 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 („Direktive 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 koji je Komisija zaprimila 12. travnja 2019. Italija je zatražila produljenje odstupanja od članka 26. stavka 1. točke (a) i članka 168. Direktive o PDV-u koje trenutačno primjenjuje. Konkretno, Italija traži odobrenje da nastavi odstupati od članka 168. time što pravo na odbitak pretporeza koje se naplaćuje na rashode povezane s motornim cestovnim vozilima koja se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe ograničava na 40 %. Osim toga, Italija traži odobrenje da nastavi odstupati od članka 26. stavka 1. točke (a) time što upotrebu vozila uključenih u imovinu poduzeća poreznog obveznika za privatne potrebe oslobađa od PDV-a ako ta vozila podliježu ograničenju prava na odbitak.

U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 13. svibnja 2019. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Italije. Dopisom od 14. svibnja 2019. Komisija je obavijestila Italiju da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Člankom 168. Direktive o PDV-u predviđeno je da porezni obveznik ima pravo odbiti PDV naplaćen na robu i usluge koje se koriste u svrhu oporezovanih transakcija u državi članici u kojoj se predmetne transakcije odvijaju. U članku 26. stavku 1. točki (a) te direktive propisuje se da se upotreba robe koja čini dio imovine određenog poduzeća za privatne potrebe smatra isporukom usluga uz naknadu ako se PDV za tu robu mogao odbiti.

U slučaju cestovnih motornih vozila koja čine dio imovine poduzeća, primjena navedenih odredaba uključuje brojne praktične poteškoće, posebno zato što nije lako razlikovati privatnu od poslovne upotrebe tih vozila. U slučajevima kad se vodi evidencija o upotrebi takvih vozila, njezino vođenje i kontrola dodatno je opterećenje za poduzeća i uprave. Nadalje, primjena tih odredaba može povećati rizik od pokušaja zloupotrebe ili prijevare povezane s PDV-om, posebno zbog mogućeg neprijavlivanja dijela privatne upotrebe takvih vozila.

Italiji je trenutačno odobreno da odstupa od članka 168. Direktive o PDV-u i da pravo na odbitak PDV-a na kupnju vozila, uključujući ugovore o sklapanju i slično, proizvodnju, stjecanje unutar Zajednice, uvoz, leasing i najam, modifikaciju, popravak ili održavanje te troškove za robu ili usluge isporučene u vezi s vozilima i njihovom upotrebom, uključujući maziva i gorivo, ograniči na 40 % ako se predmetno vozilo ne upotrebljava isključivo u poslovne svrhe. Tim su odstupanjem obuhvaćena sva motorna vozila, osim poljoprivrednih ili šumarskih traktora, koja se uobičajeno upotrebljavaju za prijevoz osoba ili robe i čija ukupna najveća masa ne prelazi 3,5 tona, a broj sjedala ne prelazi devet, uračunavajući i vozačevo sjedalo. Međutim, njime nisu obuhvaćeni troškovi koji se u cijelosti odnose na poslovanje poreznog obveznika. To bi se odnosilo na vozila koja pripadaju zalihi potrebnoj za poslovanje poreznog obveznika, vozila koja se upotrebljavaju kao taksiji, vozila koja auto-škole upotrebljavaju za podučavanje te vozila koja se daju u najam ili leasing ili ih upotrebljavaju zastupnici za prodaju.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

Uz to, Italiji je odobreno da odstupa od članka 26. stavka 1. točke (a) Direktive o PDV-u i da upotrebu za privatne potrebe vozila koja su dio imovine poduzeća poreznog obveznika oslobodi od PDV-a ako su ta vozila obuhvaćena prethodno navedenim odstupanjem.

Vijeće je prethodno navedene mjere odstupanja prvi put odobrilo Odlukom 2007/441/EZ od 18. lipnja 2007.² do 31. prosinca 2010. Od tada su na zahtjev Italije mjere odstupanja produljene tri puta: Provedbenom odlukom Vijeća 2010/748/EU od 29. studenoga 2010.³ produljene su na razdoblje od 1. siječnja 2011. do 31. prosinca 2013.; Provedbenom odlukom Vijeća 2013/679/EU od 15. studenoga 2013.⁴ na razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2016.; te posljednji put Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2016/1982 od 8. studenoga 2016.⁵ na razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2019.

Ovaj zahtjev Italije za novo produljenje odstupanja do 31. prosinca 2022. temelji se na obrazloženju jednakom onom koje je izneseno u prethodnim zahtjevima. Zahtjevu je priloženo izvješće koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja koje se primjenjuje na pravo na odbitak, kako se zahtijeva člankom 6. Odluke 2007/441/EZ.

Informacije koje je pružila Italija dokazuju da je trenutačna stopa od 40 % i dalje primjerena jer odgovara trenutačnoj situaciji u talijanskom gospodarstvu s obzirom na omjer poslovne i privatne upotrebe predmetnih motornih cestovnih vozila. Prema izvješću Italije, mikropoduzeća imaju prevladavajući udio u talijanskom gospodarstvu – predstavljaju 99 % talijanskih poduzeća, što je otprilike 5,2 milijuna poreznih obveznika. Zbog toga je očigledno koliko je tijelima teško provjeravati privatnu i poslovnu upotrebu motornih vozila u vlasništvu tih mikropoduzeća. Prevladavajućim udjelom mikropoduzeća opravdano je i donošenje mjera pojednostavnjenja kako bi se osiguralo poštovanje poreznih obveza.

Italija izvješćuje da ta mikropoduzeća imaju minimalan promet i u većini slučajeva samo jednog zaposlenika te se stoga može pretpostaviti da se predmetna vozila u znatnoj mjeri upotrebljavaju za privatne potrebe. Procjenjuje se da talijanski porezni obveznici prosječno u otprilike 60 % slučajeva poslovna vozila koja podliježu odstupanju upotrebljavaju za privatne potrebe. To je objašnjeno prevladavajućim udjelom mikropoduzeća, koja u vlasništvu imaju najveći dio poslovnih vozila u Italiji. Nadalje, veća poduzeća (s prometom većim od 5 milijuna EUR) čine samo 1 % ukupnog broja poduzeća te većinu svojih poslovnih vozila dodjeljuju zaposlenicima ili direktorima kao dodatnu povlasticu. U tom pogledu treba podsjetiti da se porez na te dodatne povlastice naplaćuje zaposleniku (ili direktoru) koji ih uživa i koji stoga zakonito upotrebljava službeni automobil za osobne i obiteljske potrebe tijekom cijele godine. Italija tvrdi da udio neposlovne upotrebe vozila većih poduzeća također premašuje 50 %.

Kako bi opravdala primjerenost postotka od 40 % Italija se poziva na presudu Suda Europske unije u predmetu C-228/05 *Stradasfalti*⁶ u kojoj je utvrđeno da ograničenje prava na odbitak za izdatke povezane s motornim vozilima koje je prije bilo na snazi u Italiji nije bilo u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Zbog te je presude Italija morala uspostaviti postupak za podnošenje zahtjeva za povrat PDV-a koji nije odbijen. Talijanski je zakonodavac odlučio da porezni obveznici mogu tražiti povrat troškova na dva različita načina: ili u postupku „analitičkog podnošenja” u kojem se moraju podnijeti dokazi da je postotna stopa odbitka za

² SL L 165, 27.6.2007., str. 33.

³ SL L 318, 4.12.2010., str. 45.

⁴ SL L 316, 27.11.2013., str. 37.

⁵ SL L 305, 12.11.2016., str. 30.

⁶ Presuda Suda od 14. rujna 2006. u predmetu C-228/05, *Stradasfalti Srl protiv Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento*, ECLI:EU:C:2006:578.

koji je povrat zatražen primjerena ili u postupku „internetskog podnošenja” u kojem se primjenjuje paušalna stopa povrata od 40 %. Italija tvrdi da je za 95 % zahtjeva za povrat odabran postupak „internetskog podnošenja”. Prema mišljenju Italije to potvrđuje da zainteresirane strane same priznaju primjerenost te postotne stope za gospodarsku situaciju u Italiji.

Istina je da bi utvrđivanje razlike između poslovne i privatne upotrebe poslovnih vozila uključivalo opterećujuće i nerazmjerne troškove u vođenju odgovarajuće evidencije u usporedbi s mogućim koristima, posebno kad je riječ o samostalnim poduzetnicima i mikropoduzećima. To bi moglo dovesti i do pravnih sporova poreznih tijela s poreznim obveznicima, što bi prouzročilo dodatne troškove.

Čini se da postotak od 40 % na odgovarajući način odražava stvarnu poslovnu upotrebu takvih vozila. Doista, primjena više ili niže stope dovela bi do prevelikih razlika između utvrđene stope i stvarne poslovne i privatne upotrebe vozila. Ta je stopa slična postotku koji se primjenjuje u drugim državama članicama.

Mjere donesene Odlukom 2007/441/EZ smatraju se zadovoljavajućim kompromisom između donesenih pravila i skupog, dugotrajnog i uglavnom nedjelotvornog vođenja evidencije kako bi se potvrdilo da se određeno vozilo zaista upotrebljava u poslovne svrhe.

Ne očekuje se da će mjere odstupanja znatno utjecati na ukupni iznos poreznog prihoda koji Italija naplaćuje u fazi konačne potrošnje. Isto tako, ne očekuje se da će negativno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

S obzirom na navedeno i na to da pravni okvir EU-a i činjenično stanje ostaju nepromijenjeni, zatraženo produljenje mjera odstupanja do 31. prosinca 2022. čini se opravdanim. Stoga se predlaže da se zahtjev odobri. Bude li Italija htjela zatražiti daljnje produljenje nakon 2022., mora do 1. travnja 2022. podnijeti zahtjev za produljenje te mu priložiti izvješće koje će uključivati preispitivanje primijenjenog postotnog ograničenja.

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

Slična su odstupanja u pogledu prava na odbitak odobrena drugim državama članicama.

Člankom 176. Direktive o PDV-u propisuje se da Vijeće odlučuje za koje se troškove ne ostvaruje pravo na odbitak PDV-a. Do tada se državama članicama odobrava da zadrže iznimke koje su bile na snazi u njihovim nacionalnim zakonodavstvima 1. siječnja 1979. Na toj osnovi postoji niz odredbi „u mirovanju” kojima se ograničava pravo na odbitak PDV-a u odnosu na motorna vozila poduzeća.

Prethodne inicijative za utvrđivanje pravila o tome na koje se kategorije troškova može primjenjivati ograničenje prava na odbitak nisu uspjele⁷. Dok se ta pravila ne usklade na razini EU-a, odstupanja poput ovog smatraju se primjerenima.

Predložene mjere stoga su u skladu s odredbama Direktive o PDV-u.

⁷ COM(2004) 728 final – Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 77/388/EEZ u cilju pojednostavnjenja obveza za porez na dodanu vrijednost (SL C 24, 29.1.2005., str. 10.), povučen 21. svibnja 2014. (SL C 153, 21.5.2014., str. 3.).

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Članak 395. Direktive o PDV-u jedina je moguća pravna osnova.

- **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 ne primjenjuje načelo supsidijarnosti.

- **Proporcionalnost**

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

S obzirom na ograničeno područje primjene odstupanja, posebna mjera proporcionalna je cilju koji se želi postići, a to je pojednostavniti naplatu poreza i spriječiti određene oblike utaje ili izbjegavanja poreza. Konkretno, s obzirom na mogućnost da poduzeća prijave prenisku poreznu obvezu i na opterećenje za porezna tijela zbog provjere podataka o kilometraži, ograničenje na 40 % pojednostavnilo bi naplatu PDV-a i spriječilo utaju poreza koja proizlazi iz, među ostalim, netočnog vođenja evidencije.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi je 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 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 PROCJENE UČINAKA

- **Savjetovanja s dionicima**

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

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Prijedlogom se nastoji pojednostavniti postupak naplate PDV-a i spriječiti utaja PDV-a. Stoga je moguć njegov pozitivan učinak na poduzeća i uprave. Italija je utvrdila da su mjere odstupanja najprikladnije rješenje. Te su mjere usporedive s drugim prošlim i sadašnjim odstupanjima koja su odobrena drugim državama članicama.

- **Temeljna prava**

Prijedlog ne utječe na zaštitu temeljnih prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog neće imati negativan utjecaj na proračun EU-a.

5. OSTALI DIJELOVI

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

Prijedlog sadržava klauzulu o isteku važenja 31. prosinca 2022.

Ako Italija želi dodatno produljenje mjera odstupanja nakon 2022., Komisiji bi najkasnije do 1. travnja 2022. trebala podnijeti zahtjev za produljenje s priloženim izvješćem koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA**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 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 vrijednost⁸, a posebno njezin članak 395. stavak 1. prvi podstavak,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Člankom 168. Direktive 2006/112/EZ utvrđeno je pravo poreznih obveznika na odbitak poreza na dodatnu vrijednost (PDV) naplaćenog na isporuku robe i usluga koje upotrebljavaju za svoje oporezovane transakcije. Prema članku 26. stavku 1. točki (a) te direktive upotreba imovine poduzeća za privatne potrebe poreznih obveznika ili njihovih zaposlenika ili, općenitije, za potrebe koje nisu povezane s njihovim poslovanjem, smatra se isporukom usluga uz naknadu.
- (2) Odlukom Vijeća 2007/441/EZ⁹ Italiji je odobreno da ograniči pravo odbitka PDV-a na temelju članka 168. Direktive 2006/112/EZ na 40 % ako se taj PDV naplaćuje na određene izdatke za određena motorna cestovna vozila koja se ne upotrebljavaju isključivo u poslovne svrhe. Od Italije se zahtijeva da se na vozila na koja se primjenjuje ograničenje od 40 % ne odnosi obveza da se njihova upotreba za privatne potrebe smatra isporukom usluga uz naknadu u skladu s člankom 26. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2006/112/EZ. Odluka 2007/441/EZ, čija je primjena produljena nekoliko puta, prestaje važiti 31. prosinca 2019.
- (3) Dopisom koji je Komisija zaprimila 12. travnja 2019. Italija je zatražila odobrenje za nastavak primjene mjera odstupanja odobrenih Provedbenom odlukom 2007/441/EZ („mjere odstupanja”) za dodatno razdoblje do 31. prosinca 2022.
- (4) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 13. svibnja 2019. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Italije. Dopisom od 14. svibnja 2019. Komisija je obavijestila Italiju da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.
- (5) Italija je Komisiji uz zahtjev podnijela izvješće u skladu s člankom 6. Odluke 2007/441/EZ, koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a. Italija tvrdi da je stopa od 40 % i dalje opravdana na

⁸ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

⁹ Odluka Vijeća 2007/441/EZ od 18. lipnja 2007. kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena 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 165, 27.6.2007., str. 33.).

temelju trenutačno dostupnih informacija. Italija tvrdi i da je suspenzija obveze obračuna PDV-a na privatnu upotrebu motornog vozila na koje se primjenjuje to ograničenje od 40 % i dalje potrebna kako bi se osiguralo da je ta mjera potpuna i dosljedna. Time bi se spriječilo dvostruko oporezivanje. Te mjere odstupanja opravdane su potrebom da se pojednostavni postupak naplate PDV-a i spriječi utaja poreza koja je rezultat netočnog vođenja evidencije i lažnih poreznih prijava.

- (6) Produljenje mjera odstupanja trebalo bi ograničiti na vrijeme potrebno za ocjenu djelotvornosti mjera odstupanja i primjerenosti postotka. Italiji bi stoga trebalo odobriti nastavak primjene mjera odstupanja do 31. prosinca 2022.
- (7) Trebalo bi odrediti rok za podnošenje zahtjeva za odobrenje za svako dodatno produljenje mjera odstupanja koje bi Italija smatrala potrebnim nakon 2022. Od Italije bi se trebalo zahtijevati da svakom takvom zahtjevu za produljenje priloži izvješće koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a.
- (8) Mjere odstupanja imat će tek zanemariv učinak na ukupni iznos poreza naplaćenog u fazi konačne potrošnje i neće nepovoljno utjecati na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.
- (9) Odluku 2007/441/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odluka 2007/441/EZ mijenja se kako slijedi:

- (1) članak 6. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 6.

Svaki zahtjev za produljenje mjera odstupanja predviđenih u ovoj Odluci podnosi se Komisiji do 1. travnja 2022. Uz taj zahtjev prilaže se izvješće koje uključuje preispitivanje postotnog ograničenja koje se primjenjuje na pravo na odbitak PDV-a na temelju ove Odluke.”

- (2) članak 7. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 7.

Ova Odluka prestaje važiti 31. prosinca 2022.”.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*