10.3 Če je cilj ohraniti javne izdatke na zadovoljivi ravni, morajo države članice EU združiti prizadevanja in izvajati programe za oskrbo, preprečevanje nesreč, spremljanje ter izmenjavo informacij, da se vzpostavijo tesnejše in učinkovitejše povezave med poklicnim življenjem in zdravjem.

10.4 Vsa delovna mesta niso enaka. Staranje delovne sile je povezano tudi z dejstvom, da so nekatera delovna mesta bolj naporna, tvegana ali ponavljajoča se kot druga: posledice višje starosti so različne glede na poklic. Starejši delavec ne more opravljati fizično zahtevnega ročnega dela, vendar lahko lažje opravlja pisarniške ali miselne naloge.

10.5 Daljše poklicno življenje zato pomeni večje zdravstvene težave za delavce, ki opravljajo naporno delo. Ta dejavnik je treba upoštevati. Če bo v prihodnosti načrtovana višja upokojitvena starost v sektorjih, v katerih je to mogoče, je treba prizadevanja usmeriti na področje zdravstvenega varstva in varnosti na delovnem mestu.

V Bruslju, 14. marca 2007

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Dimitris DIMITRIADIS

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam

COM(2006) 254 konč. – 2006/0076 (COD)

(2007/C 161/02)

Evropska komisija je 31. maja 2006 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem sporočilu.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 23. februarja 2007. Poročevalec je bil g. IOZIA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 434. plenarnem zasedanju 15. marca 2007 s 97 glasovi za, 2 glasovoma proti in 1 vzdržanim glasom.

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor obžaluje, da države članice s svojim sodelovanjem niso podprle pobud Komisije za boj proti davčnim goljufijam. Zavzema se za nadaljnje pobude v tej smeri in poziva Komisijo, da izkoristi vse pristojnosti, ki jih institucije EU imajo na podlagi pogodb.

1.2 EESO meni, da je sporočilo Komisije ustrezno razčlenjeno in da so težave pri boju proti davčnim goljufijam primerno prikazane. Komisija kot glavni instrument za preprečevanje davčnih goljufij navaja večje upravno sodelovanje držav članic.

1.3 V sporočilu so konkretno obravnavani problemi z odnosi s tretjimi državami, za katere se predlaga pristop na ravni Skupnosti. Odbor podpira ta predlog.

1.4 EESO podpira tudi predlog, za katerega se je že večkrat zavzel, da se ponovno razmisli o celotnem sistemu DDV. Meni, da bi bilo koristno oblikovati skupino strokovnjakov (think tank), ki bi se ukvarjala z vprašanjem nadomestitve sedanjega sistema DDV, pri čemer morebitna uvedba novega sistema ne sme pomeniti dodatne davčne obremenitve za podjetja in državljane.

1.5 EESO predlaga Komisiji, da v velikem obsegu izkoristi trenutne pristojnosti Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), v okviru katerih že lahko opravlja pomembne funkcije. Komisija mora preveriti, če ima OLAF na voljo dovolj sredstev za opravljanje svojih institucionalnih nalog.

1.6 Za EESO ima absolutno prednost predlog za nenehno izboljševanje učinkovitosti sodelovanja nacionalnih organov za boj proti goljufijam ter povezovanje policijskih in preiskovalnih organov v mreže, kar bi jim omogočalo skupno uporabo obstoječih zbirk podatkov. Poleg tega Odbor priporoča, da se natančno proučijo s tem povezana tehnična in pravna vprašanja.

1.7 Predlagana ustanovitev foruma za upravno sodelovanje na visoki ravni gre v pravo smer. Birokratske ovire in nasprotovanja, s katerimi se ta predlog očitno srečuje, nikakor niso razumljiva.

1.8 S stališča EESO bi bilo koristno, če bi se napredek, ki so ga nekatere države članice že dosegle, vključil v zakonodajo Skupnosti, npr. z uvedbo merila „običajne tržne vrednosti“ za boj proti goljufijam.

1.9 EESO priporoča previden pristop k uvedbi ukrepov za solidarno odgovornost prodajalca in kupca. Vendar je treba za primere očitnih navideznih poslov predvideti prevalitev dokaznega bremena ob upoštevanju sodne prakse Sodišča.

1.10 EESO meni, da je treba podrobneje obravnavati predlog Komisije za zmanjšanje obveznosti za podjetja, ki dejavno sodelujejo z upravo, ter hkrati za strožji nadzor in postopke za davčne zavezance, ki pomenijo tveganje.

1.11 Odbor poziva Komisijo, da tudi v prihodnosti financira programe Skupnosti za spodbujanje ukrepov na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti, na primer program Hercule II.

1.12 EESO priporoča uskladitev določb Direktive 77/799/EGS z obstoječimi predpisi o posrednem obdavčenju in poenotenje različnih sistemov DDV.

2. **Vsebina sporočila**

2.1 Kot cilj sporočila Komisija navaja „razvoj usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam“. Pravni okvir Skupnosti za to področje je bil sicer izboljšan in okrepljen, vendar se ne uporablja dovolj, stopnja upravnega sodelovanja pa ni sorazmerna z razvojem trgovine v Skupnosti.

2.2 Komisija se torej loteva že večkrat obravnavane teme, in sicer nujnosti okrepljenega upravnega sodelovanja med davčnimi organi držav članic. To bi bil instrument za boj proti davčnim goljufijam in utajam, ki lahko povzročijo proračunske izgube in izkrivljanje konkurence ter tako ovirajo delovanje notranjega trga.

2.3 Pri predstavitvi sporočila je László KOVÁCS, evropski komisar za davke in carinsko unijo, izjavil: „Prepričan sem, da moramo začeti razmišljati o novih metodah učinkovitega boja proti davčnim goljufijam. Razširjenost davčnih goljufij namreč postaja zelo zaskrbljujoča.“

2.4 Gospodarstveniki ocenjujejo, da se zaradi davčnih goljufij izgubi 2 do 2,5 % BDP, kar je od 200 do 250 milijard EUR. Zlasti zaskrbljujoče so goljufije z DDV, tako imenovani davčni vrtiljak, resne težave pa povzročajo tudi tihotapljenje in ponarejanje alkoholnih in tobačnih izdelkov ter goljufije na področju neposredne obdavčitve. Zaradi prostega pretoka blaga, storitev, kapitala in oseb na notranjem trgu, ki je bil uveden leta 1993, se države članice same še težje borijo proti davčnim goljufijam.

2.5 Pri posredni obdavčitvi zakonodaja Skupnosti predvideva skupne predpise za države članice (enotne postopke, imenovanje pristojnih organov, določbe v zvezi s posredovanjem podatkov), ki naj bi spodbudili sodelovanje med upravami in izmenjavo informacij.

2.6 Komisija določa tri prednostna področja za ukrepe:

2.6.1 Izboljšanje upravnega sodelovanja med državami članicami

2.6.1.1 Po mnenju Komisije se lahko boljši rezultati pri boju proti davčnim goljufijam dosežejo z naslednjimi ukrepi:

— učinkovitejši instrumenti sodelovanja; odsotnost „upravne kulture Skupnosti“ je ovira pri boju proti goljufijam in je pogosto povezana z jezikovnimi težavami, pomanjkanjem osebja ali pomanjkljivim poznavanjem postopkov sodelovanja pri pristojnih uradnikih. Te težave se v praksi kažejo tako, da se roki, predvideni za rešitev zahtevkov za sodelovanje na davčnem področju, ki so jih vložile druge države članice, ne spoštujejo;

— izboljšanje zakonodaje o sodelovanju na področju neposredne obdavčitve in na področju pomoči pri izterjavi;

— hitrejše ugotavljanje tveganja in boljše obvladovanje tveganja, kar bi državam članicam omogočilo hitro obveščenost o morebitnih tveganjih za goljufije, zlasti v zvezi z novimi tujimi podjetji, ki začnejo svojo dejavnost na njihovem ozemlju;

— ustanovitev stalnega foruma za razprave o upravnem sodelovanju na ravni Skupnosti, na katerem bi se obravnavala vprašanja v zvezi z vsemi posrednimi in neposrednimi davki.

2.6.2 Nov pristop Skupnosti k sodelovanju s tretjimi državami

2.6.2.1 „Davčne goljufije se ne končajo na zunanjih mejah Unije." Komisija predlaga nov pristop Skupnosti k sodelovanju s tretjimi državami, ki sedaj poteka na podlagi dvostranskih sporazumov med posameznimi državami članicami, pri čemer nastajajo zelo različne razmere, ki jih davčni goljufi zlahka izkoristijo. Poleg tega Komisija predlaga tudi, da se v sporazume o gospodarskem sodelovanju, ki jih Unija sklene s svojimi partnerji, vključi klavzula o sodelovanju na davčnem področju.

2.6.3 Sprememba sedanjega sistema DDV

2.6.3.1 Komisija začenja razpravo o morebitni okrepitvi načela solidarne odgovornosti za plačilo DDV ob upoštevanju načel sorazmernosti in pravne varnosti.

2.6.3.2 Poleg tega razmišlja o razširitvi uporabe mehanizma obrnjene davčne obveznosti („reverse charge mechanism"), ki je trenutno obvezen le pri nekaterih transakcijah, pri drugih pa je prepuščen presoji držav članic, na notranje transakcije države članice. Komisija meni, da mora sprememba obstoječega sistema DDV bistveno zmanjšati možnosti za goljufije in izključiti nova tveganja za goljufije, da ne sme ustvariti nobenih nesorazmernih upravnih obremenitev za podjetja in davčne uprave ter da mora zagotoviti davčno nevtralnost in enako obravnavo gospodarskih subjektov.

2.7 *Drugi inovativni pristopi*

2.7.1 Komisija predlaga, da se razmisli tudi o drugih posebnih ukrepih, kot so:

— razširitev obveznosti davčne napovedi za davčne zavezance, ki pomenijo tveganje;

— zmanjšanje obveznosti davčne napovedi za podjetja, ki bi pridobila ustrezno dovoljenje, če bi začela sodelovati z davčno upravo;

— uporaba standardiziranih in učinkovitejših sistemov informacijske tehnologije (IT) za hitrejšo izmenjavo informacij.

3. **Pravni okvir Skupnosti**

3.1 Odbor meni, da pravni instrumenti za boj proti davčnim goljufijam, ki so na voljo v okviru veljavne zakonodaje Skupnosti, zadostujejo. Kljub temu bi bilo nujno treba države članice spodbujati k širši uporabi obstoječih instrumentov za upravno pomoč ob upoštevanju predvidenih rokov in postopkov. V današnjem gospodarskem okolju, ki ga zaznamuje globalizacija, se tudi davčne goljufije pojavljajo v čezmejnih oblikah, zato morajo biti zahtevane informacije na voljo pravočasno za potrebe preiskav.

3.2 Komisija bi lahko za zagotovitev enotnejšega sistema neposredne in posredne obdavčitve uskladila določbe Direktive 77/799/EGS z obstoječimi predpisi na področju posredne obdavčitve ter ob upoštevanju možnosti računalniške tehnike določila učinkovitejše postopke za izmenjavo informacij. Drug pomemben ukrep bi bil poenotenje različnih sistemov DDV, zlasti v zvezi z obveznostmi davčnih zavezancev.

3.3 Pravni okvir Skupnosti lahko razdelimo na pet glavnih področij:

— upravna pomoč;

— sodelovanje na področju DDV;

— sodelovanje na področju trošarin;

— izterjava terjatev;

— program Fiscalis.

3.4 V Prilogi A je navedena zakonodaja Skupnosti s tega področja in prikazan kratek pregled predvidenih ukrepov.

4. **Splošne ugotovitve**

4.1 Odbor meni, da je treba odločneje ukrepati proti naraščajočemu širjenju davčnih goljufij, in obžaluje, da je po oceni Komisije ter kljub obsežnemu in dobro strukturiranemu pravnemu okviru delovanje in sodelovanje držav članic na tem področju popolnoma nezadostno.

4.2 Izkrivljanje razmer v gospodarstvu in na notranjem trgu zaradi davčnih utaj in izogibanja davkom je velika težava, ki je bila doslej podcenjevana. Podobno velja za povezavo med davčnimi goljufijami, pranjem denarja in gospodarskim kriminalom. Pri goljufijah za nezakonito pridobivanje državnih sredstev ali sredstev Skupnosti se pogosto predložijo ponarejeni davčni izkazi. Obratno pa se sredstva, pridobljena z davčnimi goljufijami, tudi v okviru čezmejnih transakcij, pogosto uporabijo za izvajanje nadaljnjih nezakonitih ali kaznivih dejanj.

4.3 Glede izogibanja davkom, pri čemer gre z razliko od davčnih utaj za dejanja, ki sama po sebi niso prepovedana, ampak se načrtujejo in izvajajo le za pridobitev neupravičenih davčnih ugodnosti, Odbor ugotavlja, da to vprašanje v nacionalnih zakonodajah ni enotno obravnavano. Za preprečevanje vedno večjih upravnih in družbenih stroškov zaradi ne vedno skladnih predpisov bi bilo treba po mnenju Odbora nacionalne zakonodaje na tem področju uskladiti tako, da se uvede načelna prepoved izogibanja davkom ali določi seznam dejanskih stanj, pri katerih davčnim upravam pravnih učinkov transakcij, ki se štejejo kot izogibanje davkom, ni treba upoštevati za davčne namene.

4.4 Po mnenju Odbora so predlogi Komisije prešibki glede na pristojnosti, ki jih ima v skladu s pogodbami, da sprejme vse potrebne ukrepe za zagotovitev finančnega ravnotežja institucij Skupnosti. Komisija ima na tem področju obsežna izvedbena pooblastila, ki jih je v skladu s Sklepom Sveta št. 468/1999/ES z dne 28. junija 1999 nanjo prenesel Svet. V zvezi s tem je treba opozoriti na uporabo načela subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe, v skladu s katerim Skupnost tudi na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa, če ciljev ni mogoče doseči na ravni držav članic ali če se lažje dosežejo na ravni Skupnosti. Odbor poziva Komisijo, da v celoti izvaja te pristojnosti.

4.5 Komisija je že junija 2001 v sporočilu o davčni politiki v Evropski uniji – Prednostne naloge za naslednja leta (COM (2001) 260 konč.) poudarila, da bi bilo treba za doseganje prednostnih ciljev razen zakonodaje uporabiti tudi vse druge razpoložljive instrumente. Odbor je v mnenju, ki ga je pripravil na to temo, opozoril, da se odločitve na področju davčne politike tako kot v preteklosti morajo sprejemati soglasno ([1]).

4.6 Že takrat je Odbor poudaril, da je treba spremeniti prehodni sistem in čim hitreje uvesti dokončne davčne predpise, ki temeljijo na načelu obdavčitve v državi porekla. Odbor je v tem mnenju postavil nekoliko ironično vprašanje: „Koliko let bomo še morali prenašati ta pomanjkljiv prehodni sistem, preden bo cilj dosežen?“, ter zahteval poenostavitev in posodobitev veljavnih predpisov, enotnejšo uporabo pravil in tesnejše upravno sodelovanje. Napredek očitno ni bil dosežen.

4.7 Odbor podpira splošni cilj tesnejšega sodelovanja, ki presega sedanji sistem izmenjave informacij o DDV (VIES), za kar bi bil potreben razvoj ukrepov za samodejno ali spontano izmenjavo informacij med državami članicami.

4.8 Odbor pozdravlja začetek razprave o spremembi sistema DDV, vendar poudarja zahtevo po podrobni oceni učinkov. Pri tem je treba izhajati iz tega, da mora biti cilj morebitnih sprememb večja učinkovitost in poenostavitev in ne povečanje davčne obremenitve za državljane in podjetja. V zvezi s tem je Odbor v enem svojih prejšnjih mnenj predlagal ([2]), da se razmisli o drugih sistemih kot o alternativni možnosti za DDV, ki bi zagotovili davčne prihodke, podobne sedanjim, vendar bi bili cenejši za družbo in bi omogočali učinkovitejše pobiranje davkov.

5. **Posebne ugotovitve**

5.1 *Davek na dodano vrednost*

Sedanji sistem DDV za transakcije v Skupnosti temelji na načelu obdavčitve v namembni državi ter zagotavlja enako obravnavo nacionalnih proizvodov in izdelkov iz drugih držav članic. To se doseže z mehanizmi, pri katerih se blago giblje med državami neobdavčeno in se nato ustrezno obdavči v namembni državi po enaki davčni stopnji kot za notranje transakcije.

Ta prehodni sistem – ki je torej le začasen – je bil uveden zato, ker bi bil za uporabo načela obdavčitve v državi porekla potreben določen čas za vzpostavitev primernega mehanizma za pravilno prerazporeditev davčnih prihodkov, pridobljenih po vsej Skupnosti, na posamezne države članice glede na njihovo porabo. Za uvedbo takšnega mehanizma je seveda vsekakor potrebna uskladitev davčnih stopenj, da se prepreči izkrivljanje konkurence.

5.1.1 „Davčni vrtiljak“ pri DDV

Prehodni sistem za obdavčitev prometa v Skupnosti sicer ponuja široke možnosti na področju prostega pretoka blaga, vendar posamezne države članice izpostavlja nevarnosti velikih izgub zaradi davčnih utaj in goljufij.

5.1.1.1 Oblika davčne goljufije, ki je glede na višino utajenega zneska davka posebej nevarna in zaradi težavnosti njenega odkrivanja zelo resna, je tako imenovani davčni vrtiljak. Gre za sistem, katerega cilj je utaja DDV in v okviru katerega delujejo posebej za to ustanovljene mednarodne družbe. Namen davčnega vrtiljaka je izogniti se plačilu DDV, drugim členom v goljufivi verigi pa omogočiti odbitek fiktivnih zneskov DDV, da se doseže povračilo DDV ali zmanjšanje zneska DDV, ki ga je treba plačati. Za doseganje tega nezakonitega cilja gospodarski subjekt, ki ne izpolnjuje svojih davčnih obveznosti, običajno ne izvaja nobene dejanske poslovne dejavnosti in nima ustreznih struktur, ampak le poštni predal. Ta subjekt potem po nekaj mesecih „formalne dejavnosti“ izgine, ne da bi oddal ustrezno davčno napoved in plačal davke, zato je za davčne uprave še posebej težko, da bi ga odkrile.

([1]) Mnenje EESO o davčni politiki v Evropski uniji – prednostne naloge za naslednja leta, UL C 48, 21. 2. 2002, str. 73-79.

([2]) Mnenje EESO o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 77/388/EGS glede kraja opravljanja storitev, UL C 117, 30. 4. 2004, str. 15-20.

5.1.1.2 Odbor meni, da je davčni vrtiljak mogoč predvsem zaradi nezadostnega sodelovanja držav članic in zaradi različnih davčnih stopenj. Odbor priporoča, da se aktivirajo vse potrebne oblike sodelovanja in izmenjave informacij, s katerimi se je mogoče učinkovito boriti proti temu pojavu.

5.1.2 Upravno sodelovanje na področju DDV

5.1.2.1 Zaradi različnih načinov utajevanja DDV so finančne uprave v državah članicah izboljšale preiskovalne metode za učinkovitejše preprečevanje goljufij na področju DDV.

Upravno sodelovanje ima odločilno vlogo pri boju proti goljufijam na področju DDV, ker pri takšnih goljufijah hkrati sodeluje več davčnih zavezancev v različnih državah članicah.

S sklenitvijo ustreznih sporazumov so države članice vzpostavile sistem izmenjave informacij, ki se je izkazal kot koristen instrument za ugotavljanje davčnega statusa davčnih zavezancev ter za zmanjšanje in preprečevanje čezmejnih davčnih goljufij.

V zvezi s sodelovanjem držav članic je Odbor že pred časom poudaril, da bi morala Komisija prevzeti dejavnejšo vlogo, ter zato pozdravlja uvedbo sistema spremljanja za preverjanje kakovosti in količine zagotovljene upravne pomoči.

5.1.2.2 Izmenjava informacij trenutno še zdaleč ni običajna praksa, kar je povezano s kulturnimi razlikami, različnimi stopnjami razvoja računalniške tehnologije in pomanjkanjem predpisov za kaznovanje nedejavnosti držav članic. Zato je treba razviti skupno kulturo in pri tem sprejeti dejstvo, da se zahteve za informacije od drugih držav ne smejo obravnavi kot izjemni primeri, ampak kot običajen del preiskovalnega postopka, če se izkaže, da je to potrebno za preverjanje.

V ta namen je treba premagati ovire, ki preprečujejo „upravno kulturo Skupnosti“, in pri tem spodbujati celovito uporabo obstoječih instrumentov sodelovanja ter upoštevanje predpisanih rokov in postopkov, da bodo preiskovalni organi zahtevane informacije prejeli v roku, skladnem s preiskovalnim postopkom.

5.1.2.3 V skladu z izjavami Komisije o uporabi standardiziranih računalniških sistemov za izmenjavo informacij je treba razen tega preveriti možnosti mrežnega povezovanja policijskih in preiskovalnih organov iz posameznih držav članic, ki sodelujejo pri boju proti davčnim goljufijam, zlasti v zvezi z neposredno izmenjavo informacij prek certificiranega sistema elektronske pošte, ter možnost skupne uporabe zbirk podatkov držav članic o dohodninskih napovedih, kot to že poteka pri podatkih VIES prve in druge stopnje.

Vendar pa se je pri takšnem ukrepu treba najprej dogovoriti o vsebini podatkov, ki bi se shranjevali v teh zbirkah podatkov, in preveriti združljivost s predpisi o varstvu podatkov, ki veljajo v posameznih državah članicah. Takšno mrežno povezovanje bi pomenilo znaten napredek pri izboljševanju boja proti davčnim goljufijam, ker bi imeli preiskovalni organi potrebne informacije na voljo neposredno, takoj in brez nepotrebne birokracije.

5.1.2.4 Čeprav je pravni okvir za izmenjavo informacij med državami članicami dobro strukturiran in vsebinsko ustrezen, so glavne ovire za boj proti davčnim goljufijam v EU neenotnost nacionalnih zakonodaj o izvajanju preiskovalnih pooblastil različnih nacionalnih organov in različno strogi kazenski ukrepi.

Iz tega je mogoče sklepati, da so davčne goljufije zlasti pogoste v državah, v katerih imajo nadzorni organi manjša preiskovalna pooblastila ali v katerih kazenski ukrepi niso dovolj strogi, da bi učinkovali zastraševalno.

5.1.2.5 Kazni za dejanja s primerljivo težo bi zato bilo treba na ravni EU uskladiti ob upoštevanju suverenosti držav članic, kot je na primer predvideno pri predpisih za boj proti pranju denarja. Tako se lahko prepreči, da bi zaradi manj strožje zakonodaje ali manj učinkovitih postopkov preverjanja nastajali „kazenski raji“, v katere se stekajo prihodki od kaznivih dejanj ali ki omogočajo delovanje „davčnih vrtiljakov“.

5.1.3 Običajna tržna vrednost kot merilo za določanje davčne osnove v boju proti davčnim goljufijam

5.1.3.1 Ukrepanje proti davčnim utajam mora potekati ob upoštevanju načel Skupnosti – med drugim načela prepovedi diskriminacije in načela sorazmernosti –, na kar je pogosto opozorilo tudi Sodišče Evropskih skupnosti. Največja odstopanja med posameznimi finančnimi sistemi so med drugim tam, kjer se za določanje davčne osnove uporabljajo drugačna merila – in ne plačilo, kot so se dogovorile pogodbene stranke –, kar ne velja le za blago, namenjeno zasebni potrošnji, ali namene, ki niso povezani s poslovanjem, ampak tudi za vse primere suma davčne goljufije ali utaje.

V zvezi s tem Odbor ugotavlja, da je v vseh državah članicah določanje davčne osnove prepuščeno pripravljenosti pogodbenih strank za pogajanje, pri čemer se poskuša zagotoviti obdavčitev dejanskega plačila, ker je davčna osnova ponavadi enaka dogovorjenemu plačilu za dobavljeno blago ali opravljeno storitev. Poleg tega „temeljnega“ merila se uporablja tudi „običajna tržna vrednost“, na podlagi katere se pod določenimi pogoji davčna osnova prilagodi ali na novo določi.

5.1.3.2 V vseh državah članicah večinoma prevladuje enak koncept običajne tržne vrednosti za DDV, ki je v veliki meri skladen z Direktivo 77/388/EGS z dne 17. maja 1977 (Šesta direktiva). Ta direktiva tržno vrednost opredeljuje kot povprečno ceno, ki se plača za enakovrstno blago ali storitev pod pogoji svobodne konkurence in v enaki prodajni fazi, ob istem času in na istem kraju, kjer je bilo blago pridobljeno ali storitev opravljena, ali, če to ni možno, na najbližjem kraju in ob približno istem času.

5.1.3.3 V vseh nacionalnih zakonodajah se tržna vrednost uporablja kot alternativna metoda za določanje davčne osnove:

— v primeru delne ali popolne odsotnosti denarnega plačila. V tem primeru je treba uporabiti tržno vrednost, da se določi merilo, s katerim se lahko davčna osnova izrazi v denarju, koristna pa je tudi za preprečevanje izogibanja davkom;

— če zakonodajalec domneva nevarnost ([3]) davčne goljufije.

5.1.3.4 Poleg tega obstajajo tudi izjeme od načela določanja davčne osnove na podlagi plačila v naslednjih primerih:

— če so za nekatere vrste blaga ali nekatera področja (zlasti za prodajo nepremičnin) zakonodajni ali upravni organi predvideli določitev najmanjših davčnih osnov ali davčnih osnov, ki niso manjše od tržne vrednosti;

— če določbe predvidevajo, da se za davčno osnovo uporablja tržna vrednost blaga ali storitev, če se za različno blago in storitve plača enotna cena;

— če predpisi določajo, da se kljub denarnemu plačilu kot davčna osnova uporablja tržna vrednost, uvozna vrednost ali nakupna cena, če sta pogodbeni stranki v odvisnem razmerju;

— v primeru odstopa ali vzpostavitve stvarnih pravic ali pravic uporabe zemljišč.

5.1.3.5 V zvezi s tem je Sodišče Evropskih skupnosti ([4]) določilo, da lahko nacionalne zakonodaje za preprečevanje davčnih utaj ali izogibanja davkom od načela Šeste direktive, da se davčna osnova določi v skladu z dogovorjenim plačilom, na splošno odstopa le toliko, kolikor je to nujno potrebno za doseganje tega cilja.

5.1.3.6 Z drugimi besedami, tržna vrednost je referenčna točka za odkrivanje morebitnih davčnih goljufij. Če je davčna osnova, ki temelji na dogovorjenem plačilu, manjša od tržne vrednosti, je le-ta ne nadomesti, vendar lahko davčni organ domneva davčno goljufijo s prevalitvijo dokaznega bremena.

5.1.4 Solidarna odgovornost za plačilo davka

5.1.4.1 V okviru zakonodajnih pobud za preprečevanje razširjanja „davčnega vrtiljaka“ so bile v nekaterih državah sprejete določbe, v skladu s katerimi je pri nakupu blaga, ki spada v določene kategorije, kupec solidarno odgovoren za neplačani DDV dobavitelja, če je prodajna cena nižja od tržne vrednosti.

5.1.4.1.1 Osnova za takšne določbe je člen 21 Šeste direktive, v skladu s katerim lahko države članice določijo, da druga oseba, ki ni neposredni davčni zavezanec, solidarno odgovarja za plačilo davka, pri čemer velja načelo sorazmernosti.

5.1.4.2 Takšna odločitev temelji na predpostavki, da se lahko za transakcijami po cenah, ki odstopajo od tržne vrednosti, skrivajo goljufivi nameni. Pod pogoji, ki jih predvideva zadevna zakonodaja, se v osnovi izhaja iz nepoštenosti kupca, ker se predvideva, da je glede na ceno moral vedeti, da gre za goljufijo ([5]). Takšna domneva je izpodbitna, če kupec z dokumenti dokaže, da je bila cena, ki je nižja od tržne vrednosti, določena na podlagi objektivno dokazljivih dejanskih okoliščin ali dogodkov ali v skladu z zakonskimi določbami in tako ni povezana z neplačevanjem davkov. S tem se zmanjša solidarna odgovornost za neplačilo davkov dobavitelja.

([3]) Ta nevarnost mora dejansko obstajati in goljufija mora biti dokazana, da je zagotovljena zakonitost na ravni Skupnosti.

([4]) Glej sodbi v zadevah 324/82 in 131/91 o prodaji novih in rabljenih vozil ter novejšo sodbo z dne 20. januarja 2005 o zadevi C-412/03.

([5]) Odbor opozarja, da je Evropska komisija v Sporočilu 2004/260/ES z dne 16. aprila 2004 pozdravila zastraževalni učinek, ki ga je v nekaterih državah članicah povzročila uvedba solidarne odgovornosti, in hkrati opozorila na operativni mehanizem, ki zahteva, da se sostorilstvo med kupcem in dobaviteljem dokaže.

5.1.4.3 Odbor tako kot mnogi gospodarski subjekti izraža zaskrbljenost v zvezi z načelom solidarne odgovornosti. Glede na sodbe Sodišča Evropskih skupnosti ([6]) meni, da je treba morebitne ukrepe omejiti tako, da se garancija za plačilo davkov zahteva od oseb in podjetij, ki so jasno določeni kot davčni zavezanci. Ureditev, v skladu s katero je kupec skupaj z dobaviteljem solidarno odgovoren za plačilo davkov, če gre za dobavo blaga ali opravljanje storitev po ceni, ki je nižja od tržne vrednosti blaga ali storitve, bi bila torej mogoča, vendar bi moralo biti praktično izvajanje tako strogega predpisa, ki obremenjuje kupca tako, da mu nalaga plačilo davkov, ki jih ni plačal nekdo drug, povezano s posebnimi pogoji:

— transakcija mora potekati med zavezanci za DDV, pri čemer je končni potrošnik izrecno izvzet;

— dobavitelj sploh ni plačal DDV ali ga je plačal delno;

— dobavljeno blago mora spadati v eno od kategorij, ki so izrecno navedene v ustreznem predpisu;

— cena dobavljenega blaga je bila nižja od tržne vrednosti;

— razlika med dogovorjeno ceno in tržno vrednostjo ne sme biti upravičena z objektivno dokazljivimi dejanskimi okoliščinami ali dogodki.

5.1.5 Odbor podpira možnost, da se uporaba postopka obrnjene davčne obveznosti (Reverse-Charge-System) razširi na notranje transakcije države članice. Odbor je v enem svojih mnenj nedavno izrazil, da je lahko mehanizem obrnjene davčne obveznosti „sredstvo za preprečevanje izogibanja in utaje davkov. Še posebej primeren je, ko je prodajalec v finančnih težavah“ ([7]). Po uspešnem poskusu za gradbeni material in storitve v gradbenem sektorju je Komisija razširila področje prostovoljne uporabe postopka obrnjene davčne obveznosti. Vendar pa ti ukrepi ne smejo ovirati trgovanja z blagom in storitvami v Skupnosti v takšni meri, da bi različne obveznosti izdajanja računov v nekaterih primerih lahko ogrozile učinkovito delovanje notranjega trga.

5.2 *Neposredna obdavčitev*

5.2.1 Boj proti davčnim goljufijam mora nujno potekati tudi v splošnejšem okviru usklajevanja nacionalnih zakonodaj o neposredni obdavčitvi in nadzoru.

5.2.1.1 Zaradi širitve Evropske unije bodo razlike med sistemi davkov in dajatev vedno pomembnejše pri odločitvah o razporejanju kapitala med različnimi državami članicami in ustrezni organizaciji podjetniške dejavnosti. Pretežna usklajenost gospodarskih politik bo državam članicam omogočala, da kot instrument, s katerim lahko vplivajo na odločitve o lokalizaciji naložb in sredstev v Evropski uniji, uporabijo svoje nacionalne davčne predpise. Hkrati bi lahko obstoječe velike razlike med sistemi neposredne obdavčitve v državah članicah v nekaterih primerih ovirale proces povezovanja trgov ([8]) in negativno vplivale na konkurenčnost evropskega gospodarstva.

5.2.2 Približevanje nacionalnih davčnih predpisov je bilo obravnavano v sporočilu Komisije COM(2003) 726 z dne 24.11.2003. V zvezi z obdavčevanjem podjetij se težko izvajajo zlasti celoviti ukrepi (comprehensive measures), ki so usmerjeni v vzpostavitev evropskega davka od dobička pravnih oseb na enotni konsolidirani davčni osnovi ([9]), ker so države članice glede meril za določanje davčne osnove še vedno neenotne. Uvedba skupnega davka razen visoke stopnje konvergence gospodarskih politik zahteva tudi primeren pravni okvir. V skladu s členom 94 Pogodbe ES Svet na predlog Komisije soglasno izdaja direktive o približevanju tistih pravnih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje notranjega trga.

5.2.3 Ta določba in pristojnost držav članic za davčne zadeve, ki pobud za uvedbo skupne konsolidirane davčne osnove za podjetja v Evropski uniji ravno ne olajšujejo, sta še vedno velika ovira v postopku približevanja sistemov davka od dobička pravnih oseb, in sicer na eni strani zato, ker naraščajoče število držav članic otežuje doseganje soglasja, in na drugi strani, ker v končni različici Ustave za Evropo ni bilo določeno, da se zakoni ali okvirni zakoni, ki urejajo ukrepe na področju davka od dobička pravnih oseb, sprejemajo s kvalificirano večino.

5.2.4 V zvezi z možno opustitvijo pravila o soglasju je sporočilo Komisije SEC(2005) 1785 *Odpravljanje davčnih ovir pri obdavčitvi malih in srednje velikih podjetij na notranjem trgu – osnutek možnega pilotnega programa obdavčevanja po pravilih matične države* z dne 23. 12. 2005 odločen korak proti uskladitvi davčnih osnov za davek od dobička pravnih oseb ([10]). Sporočilo vsebuje analizo pilotnega programa obdavčevanja po pravilih matične države. Ta študija je pokazala, da ima 23 milijonov malih in srednje velikih podjetij (MSP) v EU-25 odločilno vlogo v evropskem gospodarstvu (99,8 % vseh evropskih podjetij so MSP) in zagotavlja približno 66 % delovnih mest v zasebnem

([6]) Zadeve C-354/03, C-355/03, C-484/03 in C-384/04.
([7]) UL C 65, 17. 3. 2006, str. 103–104.
([8]) Prim. L. Kovàcs: *The future of Europe and the role of taxation and customs policy,* www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kovacs/speeches/speach_amcham.pdf.
([9]) Mnenje EESO o oblikovanju skupne konsolidirane davčne osnove za pravne osebe v EU, UL C 88, 11. 4. 2006, str. 48.
([10]) Mnenje EESO o odpravljanju davčnih ovir pri obdavčitvi malih in srednje velikih podjetij na notranjem trgu, UL C 195, 18.8.2006, str 58.

sektorju ([11]). Uvedba tega sistema bi omogočila večjo internacionalizacijo dejavnosti MSP, ker bi se zmanjšali stroški usklajevanja ([12]), ki MSP bremenijo veliko bolj kot večja podjetja ([13]), povečala pa bi se možnost prenosa izgube, ki je največja ovira za vzpostavitev čezmejne dejavnosti podjetij, kar bi prispevalo k uskladitvi zakonodaje na področju davka od dobička pravnih oseb na ravni Skupnosti.

5.3 *Elektronsko trgovanje*

5.3.1 Rast in tehnološki razvoj elektronskega trgovanja ponujata gospodarskim subjektom nove možnosti. Novi načini trgovanja zahtevajo prilagoditev davčnih sistemov, zlasti v zvezi z vidiki plačevanja trošarin. Sistemi davkov in dajatev, ki jih večinoma urejajo pravila za tradicionalno trgovino, morajo upoštevati spremembe in se prilagoditi novim oblikam trgovine, ki se razvijajo.

5.3.2 Glavna težava pri obdavčitvi elektronskih transakcij je morebitna diskriminacija, ki bi lahko nastala pri takšnih transakcijah, in sicer zaradi različne obravnave glede na način dobave blaga, ki je predmet transakcije.

5.3.2.1 Pri ocenjevanju, ali se lahko tradicionalna načela davčnega prava uporabljajo za posebne primere iz digitalne dobe, bi bilo zato treba preveriti, če se pri davčnem predpisu upošteva načelo nevtralnosti, na podlagi katerega se morajo transakcije, ki se med seboj razlikujejo le po načinu dobave blaga (*on line* ali *off line*), enako obravnavati.

5.3.3 Največje težave povzročata neposredna in posredna obdavčitev nematerialnega (digitaliziranega) blaga, ker vse faze transakcije (prodaja in dobava) potekajo elektronsko (spletna trgovina) prek spletne ponudbe virtualnih izdelkov. Na začetku (pri dobavitelju) so storitve in blago neopredmeteni, na koncu poti (pri prejemniku) pa se opredmetijo. V takšnih primerih ni konkretnega predmeta, ki bi se ga lahko fizično preverilo, na primer za inšpekcijske namene.

5.4 *Pristojnosti urada OLAF*

5.4.1 Po mnenju Odbora veljavni predpisi zakonodaje Skupnosti, ki so pravna podlaga za ustanovitev Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), temu organu že dodeljujejo pomembne naloge, kot določa člen 2 Sklepa Komisije 1999/352/ES, ESPJ, Euratom. Zato poziva Komisijo, da si po najboljši moči prizadeva za konkretno izvajanje sedanjih pristojnosti urada OLAF v praksi in uradu po potrebi zagotovi dodatna sredstva, ki jih ta potrebuje za opravljanje svojih institucionalnih nalog, na primer na podlagi modela, predvidenega v členih 81/86 Pogodbe ES o pravilih konkurence.

5.4.2 Glede na to bi lahko OLAF deloval kot organ za analizo in usklajevanje boja proti davčnim in drugim goljufijam na evropski ravni. Zaupane bi mu morale biti naloge in pristojnosti v zvezi z upravnim sodelovanjem pri davčnih vprašanjih (neposredna in posredna obdavčitev, plačilo trošarin), da bi se olajšala izmenjava informacij med organi, ki imajo v skladu z nacionalno zakonodajo nalogo preprečevati davčne goljufije.

5.5 Zaradi razvoja trgovine v Skupnosti je tesnejše sodelovanje pri izmenjavi informacij o obvladovanju tveganja nujno. Vendar pa Komisija ne predlaga nobenih konkretnih pobud, ampak le poziva države članice, da uporabljajo *priročnik za obvladovanje tveganja za davčne uprave*. Odbor v zvezi s tem predlaga vzpostavitev osrednje zbirke podatkov, v katero bi se stekali podatki posameznih uprav, ki so sedaj poenoteni le na področju carine in na dvostranski osnovi.

5.5.1 Pri tem bi se lahko določile kategorije izdelkov, ki glede na raziskave pristojnih organov posameznih držav članic skrivajo veliko tveganje za morebitni „davčni vrtiljak“. Med drugim bi bilo treba navesti motorna vozila in visokotehnološke izdelke, na primer s področja informatike in telefonije. Analize bi lahko izvajal OLAF, ki bi rezultate redno posredoval državam članicam in jim tako dajal smernice za nadaljnje spremljanje tega pojava ter omogočil določitev ustreznih ciljnih ukrepov. Razen tega je treba predvideti in urediti podoben potek komunikacije med državami članicami in uradom OLAF.

([11]) Evropska Komisija, „MSP v Evropi 2003“, Observatorij evropskih MSP 2003/7, Publikacije GD za podjetništvo; Evropska Komisija (2003), „Vpliv širitve EU na evropska MSP“, Observatorij evropskih MSP 2003/6, Publikacije GD za podjetništvo v sodelovanju z Eurostatom. V zvezi z gospodarskim pomenom malih in srednje velikih podjetij v Evropski uniji primerjaj sporočilo Komisije SEC(2005) 1785, 23.12.2005, str. 15–17.

([12]) V zgoraj navedenem sporočilu SEC(2005) 1785 so našteti stroški usklajevanja (pravno in davčno svetovanje, prevajanje dokumentov, potni stroški ter finančno in podjetniško tveganje).

([13]) Na podlagi študije Evropskega združenja obrtniških, malih in srednje velikih podjetij, ki je bila objavljena 11. 6. 2004 ter je navedena v sporočilu SEC(2005) 1785, so stroški usklajevanja v zvezi z davčnimi obveznostmi za mala podjetja do 100-krat večji kot za večja podjetja. V zvezi z metodo določanja stroškov usklajevanja primerjaj delovni dokument osebja Komisije SEC(2004) 1128, 10. 9. 2004, Evropska davčna anketa.

5.6 Po mnenju Odbora je koncept Skupnosti za odnose s tretjimi državami nedvomno boljši kot dvostranski sporazumi. V ta namen bi se lahko sprejele posebne določbe v okviru načrtovanega sprejetja modela Skupnosti za sporazume o izogibanju dvojnemu obdavčevanju, ki je omenjen v sporočilu Komisije o obdavčevanju podjetij na notranjem trgu (SEC(2001) 1681) in v sporočilu Komisije o notranjem trgu brez davčnih ovir za podjetja – dosežki, tekoče pobude in preostali izzivi (COM (2003) 726) ter ki ga je Evropski parlament obravnaval v sporočilu (SEC A5-0048) 2003. Predlog, da se v sporazume o gospodarskih partnerstvih vključi poseben dogovor o sodelovanju, je treba podpreti. Vendar pa je treba glede na pomanjkanje volje in odločnosti držav članic tudi v prihodnje ostati pri dvostranskih sporazumih, to pomeni, da se postopkov v teku ne sme prekinjati.

5.7 Odbor meni, da mora biti razširitev obveznosti davčne napovedi, ki jo predlaga Komisija, popolnoma v skladu z načeli sorazmernosti in poenostavitve. Nujen boj proti davčnim goljufijam se ne sme izražati v neupravičeni obremenitvi večine poštenih davkoplačevalcev in podjetij. Zato bi bilo smiselno, da se obveznosti zglednih podjetij, ki dejavno sodelujejo z davčno upravo, znatno zmanjšajo, obveznosti davčnih zavezancev, ki po objektivnih merilih pomenijo tveganje, pa ustrezno razširijo.

5.8 Odbor se ne strinja z mnenjem Komisije glede obdavčitve tobačnih in alkoholnih izdelkov, ki se obravnavajo kot „običajno“ blago. Nekatere države članice poskušajo s trošarinami za tobačne in alkoholne izdelke reševati zdravstvene težave, povezane s kajenjem in pitjem alkohola, ki imajo seveda prednost pred delovanjem notranjega trga. Komisija predlaga, da se ta izkrivljanja odpravijo, vendar pa bo ta postopek odpravljanja glede na velike razlike v ravni dohodkov ter v ciljih in ukrepih posameznih držav članic na področju davčne in zdravstvene politike trajal še dolgo. Dokler davčne stopnje ne bodo primerno usklajene, je treba najti druge rešitve, pri katerih bo sposobnost posameznih držav članic za doseganje svojih ciljev na področju davčne in zdravstvene politike ohranjena. Upoštevati je treba tudi dejstvo, da tihotapljenje tobačnih izdelkov v zelo majhnem obsegu izhaja iz držav EU, saj ga nadzirajo mednarodne kriminalne združbe. Odbor se sicer zaveda visokih družbenih in zdravstvenih stroškov, ki so povezani s čezmernim uživanjem tobaka in alkohola, ter upa, da bodo pristojni organi sprejeli ustrezne ukrepe za preprečevanje tega pojava, vendar pa meni, da morajo trošarine za tobačne in alkoholne izdelke še naprej ostati v izključni pristojnosti držav članic.

5.9 Odbor poziva Komisijo, da nadaljuje s programom Hercule II, ter Parlament in Svet, da nemudoma sprejmeta dokument Komisije COM(2006) 339 konč., ki je nujen za podaljšanje akcijskega programa Skupnosti za spodbujanje ukrepov na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti. Ta program je že dosegel pomembne rezultate (19 dejavnosti usposabljanja s 2 236 udeleženci iz različnih držav članic, iz petih tretjih držav in drugih evropskih institucij), pri čemer se je zlasti upoštevalo, da je zaradi pristopa Bolgarije in Romunije k EU potrebno tesnejše sodelovanje ter da morata imeti tudi ti državi koristi od teh ukrepov.

5.10 Odbor meni, da bi bilo koristno vzpostaviti stalni forum za razprave in/ali posvetovanje na visoki ravni, s čimer bi se lahko zagotovil širši pristop pri vprašanjih goljufij in sodelovanja med državami članicami. Zaradi trenutne razdrobljenosti posvetovanj v okviru številnih odborov na visoki ravni, razdeljenih po področjih, za katera so pristojni, premišljena izmenjava praks za krepitev sodelovanja in ustreznega delovanja uprav ni mogoča. Odbor meni, da so vsa birokratska nasprotovanja in zadržki, ki jih navaja Ekonomsko-finančni svet (ECOFIN), nerazumljiva in neustrezna.

V Bruslju, 15. marca 2007

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Dimitris DIMITRIADIS