

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на намалените ставки на данъка върху добавената стойност“

COM(2008) 428 окончателен — 2008/0143 (CNS)

(2009/С 218/19)

На 28 август 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на намалените ставки на данъка върху добавената стойност“

Специализирана секция „Икономически и валутен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 февруари 2009 г. (докладчик: г-н SANTILLÁN CABEZA).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25. и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 171 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК одобрява техническите изменения, много от тях съществени, които предложението за директива внася в Директива 2006/112/ЕО. Независимо от това, Комитетът изразява съжаление за ограниченото приложно поле на предложението, което се дължи на липсата на политически консенсус.

1.2 Както бе отбелязано по-рано, облагането с ДДС на енергоспестяващи и екологосъобразни продукти и услуги е аспект, който трябва да бъде разгледан.

1.3 По отношение на намаления ДДС за доставките на услуги по обновяване, ремонт, променяне, поддръжка и почистване на жилища, ЕИСК поставя под въпрос дали е целесъобразно да отпадне упоменаването на „социални“ жилища. Във всеки случай, тъй като прилагането на намалените ставки не е задължително, това е решение, което се взема от всяка отделна държава-членка.

1.4 Въвеждането за всички държави-членки на възможността за прилагане на намалена ставка на ДДС за ресторантьорските и кетъринговите услуги – с което някои държави-членки не са съгласни – има за цел да създаде еднакви условия, тъй като рискът за нарушаване на конкуренцията при сегашната уредба е малък. ЕИСК одобрява изключването на алкохолните напитки от възможността за прилагане на по-ниска ставка на ДДС.

1.5 Що се отнася до „дребни поправки на движима материална собственост“, при така използваната широка формулировка законодателствата на държавите-членки ще трябва да конкретизират кои услуги могат да се ползват от намалената ставка.

1.6 ЕИСК предлага диетичните продукти, подходящи за определени болести, да се освободят от ДДС (вж. параграф 4.8.6 на настоящото становище).

1.7 ЕИСК предлага да бъде променен критерият на предложението, така че в Приложение III да бъдат включени услугите по ремонт и поддръжка на моторни превозни средства при условията, посочени в параграф 4.8.5.1 на настоящото становище.

1.8 ЕИСК изразява съгласие с прилагането на намалени ставки за разширени категории стоки и услуги, доколкото това е съвместимо с конкретните бюджетни средства, с които разполагат държавите-членки, с икономическата обстановка и с интересите на вътрешния пазар на държавите-членки на Европейския съюз.

1.9 ЕИСК приветства усилията на Комисията за приближаване към пълна хармонизация на ДДС и едновременно с това изразява съжаление от липсата на политическо решение от страна на Съвета на ЕС.

2. **Въведение**

2.1 Предложението за директива, което е предмет на настоящото становище, се състои от **допълнения и технически изменения** на директивата от 2006 г., по-нататък наричана „Директивата за ДДС“ ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347 от 11.12.2006 г., стр. 1).

2.2 Според Комисията, целта е да се въведат редица неотложни реформи с оглед решаването на „правни и политически проблеми, възникнали било поради различно тълкуване на директивата или поради липса на равни условия за всички държави-членки по отношение на възможността за държавите-членки да прилагат намалени ставки в областите, където не се нарушава правилното функциониране на вътрешния пазар“.

2.3 Целта е да се осигурят по-голяма самостоятелност и сигурност, както и еднакво третиране на държавите-членки.

2.3.1 Макар че не е насочено единствено към МСП, които са една от приоритетните области на действие по Лисабонската стратегия, предложението за директива ще има положителни последици за тях, тъй като разглежданите сектори включват много МСП, и ще създаде правна сигурност по отношение на последователното прилагане на намалените ставки на ДДС в тези сектори.

2.4 В Директивата за ДДС се правят четири вида промени:

— включване на местно доставяните услуги, в това число въвеждане на постоянни, актуализирани разпоредби относно трудоемките услуги, изброени в Приложение IV, чийто срок изтича на 31 декември 2010 г. Следователно Приложение IV ще бъде заличено;

— заличаване на членове и параграфи от временен характер или отнасящи се до специфични условия в държавите-членки, които вече не са приложими;

— подобрения от редакционен характер;

— промени в текста на Приложение III, което съдържа „списъци на доставките на стоки и услуги, за които могат да бъдат приложени намалените ставки, посочени в член 98“.

3. Новото Приложение III

3.1 Промени от редакционен характер или допълнения в определени категории.

3.1.1 Категория 3: **фармацевтични продукти**. Включване на „и абсорбиращи продукти за лична хигиена“, което обхваща продукти за лична хигиена на жената и бебешки пелени.

3.1.2 Категория 4: **оборудване за хора с увреждания**. Добавяне на „апаратура, електрическо, електронно или друго оборудване и транспортни средства ..., както и техният лизинг или наемане.“ Предложението включва и оборудване или апаратура, специално конструирани или приспособени за хора с увреждания (например брайлови клавиатури, специално приспособени превозни средства).

3.1.3 Категория 6: **книги**. Включване на „аудио книги [...] дискове от тип CD, CD-ROM или на друг подобен материален носител ...“. Разширяване на обхвата, така че да включва аудио-книги на CD, CD-ROM или друг подобен материален носител, който възпроизвежда предимно същата текстова информация като печатните книги.

3.1.4 Категория 8: **услуги по радио- и телевизионно разпръскване**. Пояснение, че облагаеми услуги са самите доставки, а не получаването им.

3.1.5 Категория 9: **доставка на услуги от писатели и др.** Пояснение, че тази категория включва и „услуги, предоставяни срещу авторско възнаграждение“. Промяната е поради това, че авторските възнаграждения не са облагаеми услуги, а насрещна престация за определени услуги.

3.1.6 Категория 16: **погребални услуги или кремиране**. Новата формулировка цели да разграничи предмета на определението за намалена ставка от статута на доставчика.

3.1.7 Категория 18: **почистване на улици, обработка на отпадъци и др.** Отстраняване на несъответствия чрез разрешаване на намалена ставка за три допълнителни услуги, невключени в сегашния текст: „пречистване и рециклиране на отпадъчни води“, „канализационни услуги“ и „рециклиране на отпадъци и услуги, водещо до повторно използване“.

3.2 Разширяване на доставките, свързани с **жилищния сектор и някои нетърговски сгради**.

3.2.1 Промените в категория 10 и добавянето на нова категория 10a са направени с цел:

— осигуряване на по-голяма свобода за маневриране на държавите-членки чрез заличаване на текста „жилищни услуги, предоставяни като част от социалната политика“;

— добавяне на „обновяване, ремонт и почистване на жилища“ (понастоящем в Приложение IV) и тяхното поддържане;

— разширяване на обхвата на намалението върху услуги по обновяване, ремонт, променяне, поддръжка и почистване, предоставяни на „обекти за поклонение, на обекти, които са част от културното наследство, както и на исторически паметници“.

3.3 Включване на две нови категории

3.3.1 Ресторантьорски и кетърингови услуги

3.3.2 Категория 12 от сегашното Приложение III (която не се променя) обхваща:

„Настаняване, предоставяно в хотели и подобни заведения, включително предоставянето на ваканционно настаняване и отдаване под наем на места за площадки за къмпинг или каравани“.

3.3.3 Новата категория (12а) обхваща:

„Ресторантьорски и кетърингови услуги, с изключение на доставките на алкохолни напитки“.

3.3.3.1 Две са причините за това допълнение: а) необходимостта от еднакво третиране на всички държави-членки и б) обстоятелството, че тези услуги и другите добавени местно доставяни услуги отговарят на едни същи критерии.

3.3.4 Местно доставяни услуги

3.3.4.1 Тези нови категории обхващат пет възможности:

„19) доставка на градинарски услуги или услуги по озеленяване и поддръжка на градини;

20) дребни поправки на движима материална собственост, в това число велосипеди с две или три колела от всички видове, с изключение на всички останали видове транспорт;

21) услуги по почистване и поддръжка на движима материална собственост;

22) доставка на услуги за домашни грижи, като домашна помощ и гледане на малки деца, възрастни хора, болни или инвалиди;

23) услуги, свързани с личната хигиена и грижата за външността от вида на услугите, предлагани във фризьорските салони и салоните за красота“.

3.3.4.2 Тези категории включват услуги, които вече фигурират в сегашното Приложение IV, установяващо временни правила до 31 декември 2010 г., но включват и някои нови услуги от подобен характер.

4. Бележки

4.1 ЕИСК обсъди задълбочено предмета на настоящото становище, когато разглеждаше Съобщението на Европейската комисия от 5 юли 2007 г. относно данъчни ставки по ДДС,

различни от стандартните данъчни ставки по ДДС ⁽¹⁾, което на свой ред се основаваше на проучване, представено от „Copenhagen Economics“.

4.2 В своето становище ⁽²⁾ ЕИСК изтъкна следните аспекти:

— ДДС се използва от държавите-членки за постигане на чисто фискални цели.

— Намалените ставки са отговор на политически и социални критерии.

— Хармонизацията на ДДС остава несбъдната мечта, което оправдава (според Комисията) един опит за хармонизиране на дейностите с трансгранично въздействие или отговарящи на приетите политически критерии на Общността.

— Необходимо е да се гарантира, че всички намаления на ставките на ДДС **действително** почиват на социални основания.

— Опростяването и прозрачността улесняват задачите на предприятията и контрола от съответните органи.

— Оставяйки „миража“ за един твърдо установен режим на заден план, държавите-членки трябва да получат повече самостоятелност за определяне на намалени ставки за **местните услуги**.

4.2.1 Бележките в посоченото становище са напълно валидни и сега.

4.3 Предложението за директива предвижда само частични и належаша промени в съществуващите правила. Както обяснява Комисията, целта на предложението не е цялостна преработка на директивата – тема, по която дебатът „е едва в началото си“. Въпреки това, предложението третира въпроси от социално и икономическо значение, като ДДС за ресторантьорството, трудовите сектори и местно доставяните услуги.

4.4 Технически промени

Чисто техническите изменения като цяло заслужават подкрепата на ЕИСК, доколкото са необходими, подобряват текстовете в редакционно отношение и изясняват някои спорни аспекти.

4.5 Промени, отнасящи се до жилищния сектор

⁽¹⁾ COM(2007) 380 окончателен от 5 юли 2007 г.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно данъчни ставки по ДДС, различни от стандартните данъчни ставки по ДДС“, ОВ С 211 от 19.8.2008 г., стр. 67.

4.5.1 Доставка и строителство на жилища

4.5.1.1 Постоянното прилагане за всички видове жилища – не само за тези, които са част от „социалната политика“ съгласно сегашната категория 10 – значително разширява обхвата на намалението на ДДС. Промяната се обосновава с аргумента, че държавите-членки тълкуват по различен начин понятието „социална политика“, както и с правилата за мястото на облагане на тези доставки, съгласно които облагането се извършва там, където е местонахождението на имота.

4.5.1.2 Макар че така се постига хармонизация, възниква въпросът дали този генерализиран подход не отива твърде далеч, имайки предвид въздействието на реформата ⁽¹⁾. Постига ли се социално и икономически желана цел с прилагането на намалена ставка върху всички видове жилища, независимо от тяхната цена и предназначение?

4.6 Ремонт на жилища и други сгради

4.6.1 Обновяването и промяната вече са включени в Приложение III за жилища, представляващи част от социалната политика, а обновяването и ремонтът на частни домове и почистването на частни домакинства са предвидени и в сегашното Приложение IV. Напълно основателно е включването на „обекти за поклонение, на обекти, които са част от културното наследство, както и на исторически паметници“.

4.6.2 Освен това, вече няма да бъдат изключени „материали, на които се пада значителна част от стойността на доставяната услуга“. Следователно предложението дава възможност на всички да включат тези доставки в намалената ставка, ако стоките са част от доставяната услуга.

4.6.2.1 ЕИСК счита и двете промени за основателни.

4.7 Намаляване на ДДС за ресторантьорски и кетърингови услуги

4.7.1 Намаляването на ДДС в ресторантьорския и кетъринговия сектор е чувствителен въпрос, които се обсъжда вече от дълго време и продължава да среща съпротива от някои държави-членки.

4.7.2 Според направената от Комисията оценка на въздействието ⁽²⁾ секторът на баровете, ресторантите и кетъринга генерира 6,1 % от частното потребление ⁽³⁾ и 1,9 % от доба-

вената стойност. Освен това, секторът създава 3,3 % от общата заетост ⁽⁴⁾. Според браншовата организация HOTREC този сектор включва 1 600 000 обекта ⁽⁵⁾.

4.7.3 Както ЕИСК е изтъквал и преди, ставката в този сектор по същество засяга местни услуги, но също така оказва влияние върху разпределението на туризма между държавите-членки. Това състояние на нещата и обстоятелството, че ДДС върху ресторантьорските услуги е важен източник на приходи, усложнява приемането на единен критерий в ЕС и тази цел не е постигната ⁽⁶⁾.

4.7.3.1 Отраженията върху туризма вероятно ще са различни за отделните държави-членки. Още повече, на Комисията не са известни изкривявания, предизвикани от ДДС в хотелиерския сектор (подобно на ресторантьорските услуги от гледна точка на вътрешния пазар), където понастоящем могат да се прилагат намалени ставки на ДДС. Освен това, няма основания да се счита, че ресторантските разходи съставляват основната част от организираното пътуване или от ваканционния пакет.

4.7.4 Сегашната уредба, почиваща на временни разпоредби съгласно Директива 2006/112/ЕО създава съществен дисбаланс: 11 държави-членки вече прилагат намалени ставки въз основа на специални дерогации ⁽⁷⁾, докато на останалите 16 тази възможност е отказана. Следователно предлаганото изменение е крачка към изравняване на условията в тази област.

4.7.5 Изключването на алкохолните напитки е необходимо в интерес на съгласуването със съществуващите разпоредби, регламентиращи тяхното закупуване в обекти за последваща консумация ⁽⁸⁾.

4.7.6 Във всеки случай трябва да се има предвид, че прилагането на намалените ставки не е задължение, а възможност, предоставена на държавите-членки.

4.8 Местно доставяни услуги ⁽⁹⁾

4.8.1 Новите категории от 19 до 23 обхващат широка гама услуги, някои от които вече са включени във временните разпоредби на съществуващата директива: без това изменение, те щяха да подлежат на облагане с нормалната ставка на ДДС от 1 януари 2011 г.

⁽⁴⁾ ЕС-27. Ако се включи и хотелиерството, секторът създава 4,4 % от общата заетост.

⁽⁵⁾ Хотели, ресторанти и кафенета в Европа. Цифрата се отнася за трите сектора. Според HOTREC броят на заетите в тях е най-малко 9 000 000.

⁽⁶⁾ Докато някои държави-членки, като Франция, подкрепят намалената ставка, която вече се прилага в други страни, то Германия – наред с други – се противопоставя на това, а също и на всякакво разширяване на обхвата на намалените ставки на ДДС.

⁽⁷⁾ Това са: Гърция, Испания, Ирландия, Италия, Кипър, Люксембург, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия и Словения.

⁽⁸⁾ Категория 1 от Приложение III на Директива 2006/112/ЕО обхваща: „Хранителни продукти (включително напитки, но с изключение на алкохолни напитки) ...“.

⁽⁹⁾ Местните услуги – включително голяма част от трудоемките услуги – представляват 4,8 % от частното потребление (ЕС-25, без България и Румъния) и 2,1 % от добавената стойност. Счита се, че икономическата им тежест е малка, освен в случая с ремонти на сгради.

⁽¹⁾ Като цяло, строителният сектор създава 6,2 % от добавената стойност (ЕС-27), като жилищното строителство съставлява половината от този процент, тоест 3,1 %.

⁽²⁾ SEC(2008) 2190. Брюксел, 7.7.2008 г.

⁽³⁾ ЕС-25 (всички държави-членки, без България и Румъния).

4.8.2 По принцип няма риск от нарушаване на конкуренцията при този вид услуги, които осигуряват заетост на значителен брой хора.

4.8.3 Включването на градинарските и свързаните с тях услуги изглежда оправдано, като се имат предвид еднаквите им характеристики с другите услуги.

4.8.4 Поправка на „движима материална собственост“:

а) критерият за дефиниране на „дребни“ ремонти се запазва за този вид услуги;

б) независимо от това, с въвеждането на важна концептуална промяна е избрана обща дефиниция, вместо конкретно упоменаване на определени стоки (като велосипеди, обувки и др.). **Движима** собственост е тази, която може да бъде транспортирана от едно място на друго (според дефиницията в испанския граждански кодекс), а тълкуването на „**материална**“ собственост е това, което е установено в няколко европейски правни системи. Новата категория е много широка, така че националните разпоредби ще трябва да конкретизират видовете собственост, за които се прилага директивата, в съответствие със законодателството на всяка страна, макар че ЕИСК предлага да не се предвиждат ограничения на отделните видове услуги.

4.8.5 Ремонт и поддръжка на автомобили:

— Като се имат предвид значителните финансови усилия, които полагат Европейският съюз и държавите-членки в подкрепа на автомобилната индустрия, изглежда необходимо дейностите за ремонт и поддръжка на автомобили да бъдат изрично включени в услугите, предоставяни на местно равнище, за да се повиши покупателната способност на европейските водачи на МПС, да се подобри качеството и сигурността на автомобилния парк и да се гарантира запазването на заетостта в този сектор.

4.8.5.1 Вследствие на това се предлагат следните изменения в Приложение III на предложението:

— (8) 20 След „... велосипеди с две или три колела от всички видове“ текстът „с изключение на всички останали видове транспорт“ се заменя с „и лични и служебни моторни превозни средства“.

— (8) 21 След „материална собственост“ се добавя следният текст: „включително свързана с лични и служебни моторни превозни средства“.

4.8.6 Специални храни за определени болести:

— Диетичните храни, адаптирани за определени болести като фенилкетонурия и цюлиакия, би трябвало да се освободят от ДДС.

4.9 Трудоемки услуги

4.9.1 Всъщност тези услуги вече са включени в местно доставяните услуги (параграф 4.8).

4.9.2 В общия случай, спрямо икономиката като цяло, те включват дейности, извършвани в голямата си част от нискоквалифицирани мъже и жени на временна работа. По-благоприятното данъчно третиране може да създаде условия за по-стабилна заетост на тези хора.

4.9.3 По отношение на въздействието, „Copenhagen Economics“ предоставя някои разчети за това как намалените ставки на ДДС за местно доставяните и ресторантьорските услуги могат да допринесат за нарастването на БВП, вследствие пренасочването на дейности от вида „направи си сам“ и черната икономика към официалната икономика.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI