

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice č. 77/388/EHS s cílem zjednodušit povinnosti týkající se DPH a k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení Rady č. 1798/2003/ES s ohledem na zavedení opatření správní spolupráce v oblasti zjednodušeného systému jednoho správního místa a postupu při vrácení daně z přidané hodnoty

KOM(2004) 728 v konečném znění – 2004/0261 (CNS) – 2004/0262 (CNS)

(2005/C 267/07)

Dne 24. ledna 2005 se Rada na svém zasedání usnesla v souladu s článkem 262 Smlouvy zakládající Evropské společenství požádat Evropský hospodářský a sociální výbor o vypracování stanoviska k věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“, která byla pověřena přípravou prací Výboru, formulovala své stanovisko dne 15. dubna 2005 na základě návrhu podaného zpravodajem panem BURANI.

Evropský hospodářský a sociální výbor přijal na svém 417. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 11. – 12. května (jednání dne 12. května 2005) 90. hlasy pro, 0 hlasy proti, 1 člen se zdržel hlasování následující stanovisko:

1. Úvod: dokument Komise

1.1 V říjnu 2003 představila Komise dokument⁽¹⁾, který shrnoval strategie pro oblast DPH, vytyčené již v červnu 2000 a zároveň navrhla celou řadu nových iniciativ týkajících se této oblasti. Tato strategie si stanovila čtyři hlavní cíle: zjednodušení, modernizaci, jednotnější aplikaci již existujících opatření a posílení administrativní spolupráce.

1.2 Tento dokument⁽²⁾, který byl předložen EHSV k přezkoumání, se skládá ze tří částí:

- a) návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice č. 77/388/EHS s cílem **zjednodušit** povinnosti týkající se DPH;
- b) návrhu směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro vrácení daně z přidané hodnoty stanovené směrnicí 77/388/EHS osobám povinným k dani neusazeným v tuzemsku, ale v jiném členském státě;
- c) návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 s ohledem na zavedení **opatření správní spolupráce** v oblasti zjednodušeného systému **jednoho správního místa** a postupu při vrácení daně z přidané hodnoty.

1.2.1 Pouze dokumenty uvedené v bodě a) a c) vyžadují stanovisko EHSV. *Obecný komentář* se nicméně týká obou bodů, jelikož jsou považovány za součást *jediné strategie*.

1.3 Zjednodušení plnění podniků, které je již dlouho přezkoumáváno, bylo předmětem rozhodnutí Evropské rady, která zasedala 26. března 2004, požádat Radu pro Hospodářskou soutěž o uvedení sektorů, pro než by toto zjednodušení bylo vhodné. Dané rozhodnutí bylo přijato v červnu 2004 a Komise vypracovala v říjnu na základě tohoto stanoviska dokument. Mezitím holandské předsednictví na neformálním zasedání Rady Ecofin, které se konalo v září 2004, představilo snahu

prosazování růstu snížením administrativní zátěže. Komise se domnívá, že dokument, který vypracovala plně odpovídá tomuto cíli.

1.4 Studie⁽³⁾ provedené Komisí, zveřejněné ve druhé polovině roku 2003, poukázaly jasně na to, že jedním z hlavních cílů musí být zjednodušení režimu pro **osoby povinné k DPH ve členském státě, na jehož území nejsou usazené** (prakticky pro vývozce zboží a služeb – poznámka EHSV). Pro tyto hospodářské subjekty je administrativní zátěž natolik velká a komplikovaná, že odmítají vykonávat jakoukoliv aktivitu podléhající DPH v jiném členském státě. Na druhou stranu **stávající postup vrácení daně** je tak komplikovaný a náročný, že kolem 54 % velkých společností nežádá vůbec o vrácení daně, na kterou jim vznikl nárok.

1.5 Návrhy uvedené v bodě 1.2 se proto zaměřují na ulehčení daňové zátěže výše zmíněným subjektům přijetím **šesti konkrétních opatření**:

- 1) zavedení zjednodušeného systému **jednoho správního místa** platného pro neusazené osoby povinné k dani;
- 2) zavedení zjednodušeného systému jednoho správního místa, kterým by došlo k „**modernizaci**“ **postupu vrácení daně**;
- 3) **sjednání zboží a služeb**, u kterých mohou členské státy **omezit nárok na odpočet**;

⁽¹⁾ KOM(2003) 614 v konečném znění.

⁽²⁾ KOM(2004) 728 v konečném znění ze dne 29.10.2004.

⁽³⁾ SEK(2004) 1128.

- 4) rozšíření využití postupu **zpětného vyúčtování**;
- 5) zavedení **zvláštního režimu aplikovatelného na malé a střední podniky**;
- 6) zjednodušení smluv uzavíraných **na dálku**.

1.6 Jako premisu k realizaci těchto cílů navrhla Komise tři legislativní iniciativy:

- úprava Šesté směrnice Rady o DPH ⁽⁴⁾;
- nahrazení Osmé směrnice Rady o DPH;
- úprava nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti DPH ⁽⁵⁾.

1.6.1 O této iniciativě se již rozsáhle diskutovalo se členskými státy i na otevřené internetové konferenci.

A. ČÁST I: NÁVRH SMĚRNICE

2. Návrh zavedení systému jednoho správního místa

2.1 Koncept „jednoho správního místa“ není novinkou. Byl poprvé navržen již společně se Směrnicí Rady 2002/38/EHS, která ostatně omezovala jeho dopad na provozovatele elektronického obchodu ⁽⁶⁾ poskytující přeshraniční služby osobám osvobozeným od daňové povinnosti. V zásadě zjednodušeně řečeno, navrhovaný **systém jednoho správního místa (JSM)** by rozšířil na **všechny vývozce zboží a služeb možnost zapsat se do elektronického registru v zemi usazení, platné pro všechny země EU**, tím se vyhnou povinnosti zapsat se do registru DPH v každém členském státě, kam vyvážejí a zároveň si ponechají vlastní číslo národní identifikace.

2.2 Se zavedením JSM by situace byla následující:

- buď si **DPH bude účtovat spotřebitel** postupem zpětného vyúčtování a **neusazený podnikatel nebude mít oznamovací povinnost**;
- nebo bude **neusazený podnikatel plátcem DPH** a svou oznamovací povinnost bude moci splnit v rámci **zjednodušeného systému jednoho správního místa** a ne, jak tomu je v současné době, přihlásit se k DPH v členském státě spotřeby. Samozřejmě sazba daně bude ta, která je platná ve státě spotřeby.

⁽⁴⁾ Viz směrnice Rady 2004/66/ES ze dne 26.4.2004.

⁽⁵⁾ Viz nařízení (ES) č. 885/2004 ze dne 26.4.2004.

⁽⁶⁾ Viz stanovisko EHSV, Úř. věstník C 116 ze dne 20. 4. 2001, str. 59.

2.2.1 Komise je přesvědčena, že by JSM mohl zjednodušit daňové plnění pro vyšší počet operací než tomu bylo dosud: kromě operací jako je **prodej na dálku**, se kterými již počítají platná ustanovení, by se toto opatření mělo týkat každého **prodeje zaměřeného na spotřebitele** dalších členských států. Ale ještě důležitější změnou je zahrnutí systému **operací probíhajících mezi osobami povinnými k dani, na které se neuplatňuje režim účetní inverze**, do tohoto režimu.

2.2.1.1 Podle předpovědí zjednodušený systém JSM by mohlo přijmout přibližně 200 000 hospodářských subjektů. Nicméně se počítá s tím, že zejména velké exportní společnosti již zapsané v registru DPH, jiné než vlastní země, budou nadále využívat již existujícího systému. Použití JSM je dobrovolné a nikoli povinné.

2.3 Tento zjednodušený systém jednoho správního místa nicméně neřeší všechny problémy. Zprv **zůstávají nadále v platnosti všechny národní normy** týkající se období daňového prohlášení, pravidel odvodů a vrácení daně a způsobu provádění; Komise jasně připouští, že tento nový systém **nemá za cíl úplnou harmonizace** národních norem, kterou v současné době „nepovažuje ani za realistickou ani za nezbytně nutnou“.

2.3.1 Nicméně zůstává otevřen stále problém **finančních převodů**, které budou muset být vykonány **přímo mezi osobami povinnými k dani a členským státem, který je věřitelem**. Komise zdůrazňuje, že dosavadní zkušenost s tímto zjednodušeným systémem v elektronickém obchodu (systém, do kterého je zapsáno méně než 1 000 podniků ze třetích zemí), ukázala, že **redistribuce získaných položek** představuje pro členský stát „velice náročný“ úkol. Komise se domnívá, že by nebylo „realistické“ zamýšlet **rozšíření tohoto systému** na velký počet provozovatelů a operací: v takovém případě by bylo nutné vytvořit rozsáhlý systém pokladny, která by spravovala finanční toky, tento úkol by mohl být vykonáván **finančními zprostředkovateli**, kteří by mohli nabídnout provozovatelům služby zajišťující úhrady a vyúčtování jednotlivých operací. Takové služby –, které jsou poskytované pouze na dobrovolné bázi a mohou být zajímavé zejména pro malé provozovatele, –, by měly brát v úvahu danou ekonomickou situaci“, což znamená měly by být poskytovány za přijatelných podmínek.

2.3.2 Na závěr lze říci, že **zjednodušený systém JSM nemění již existující podmínky** v oblasti odvodů a vrácení daně. V platnosti zůstává také **speciální režim pro poskytování služeb elektronickou cestou**, který počítá s jediným **odvodem** členskému státu vývozci, který má za úkol přerozdělit danou částku do států, pro které je tato služba určena. Tyto podmínky by měly být přezkoumány do 30. června 2006 a při této příležitosti bude prověřena i možnost společného začlenění do zjednodušeného systému jednoho správního místa všech operací poskytování služeb elektronickou cestou.

3. Další aspekty tohoto návrhu

3.1 Jeden z návrhů Komise z roku 1998, jehož hlavním cílem byla reforma systému odvodů, zahrnoval také některé reformy týkající se **neodečitatelných výdajů** nebo jen částečně **odečitatelných** za účelem stanovení výměru DPH. Cílem bylo „sblížení“, pokud ne přímo harmonizace, národních norem, které byly a jsou stále velice rozlišné. Tento návrh nezískal dostatečnou podporu zejména kvůli obavám některých členských států z vlastních příjmů.

3.1.1 Současný návrh se k tomuto tématu vrací a navrhuje harmonizaci kategorií nákladů, na které se vztahuje vyjmutí z nároku na odpočet (nezdanitelné položky). Všeobecně (s několika výjimkami a omezeními) by se toto vyjmutí aplikovalo na:

- motorová silniční vozidla, lodě a letadla;
- cestování, ubytování, potraviny a nápoje;
- luxusní zboží, zábavu, náklady na reprezentativní účely.

Všechny ostatní položky, které nejsou zahrnuty do výše uvedených kategorií, by byly podřízeny existujícím pravidlům zdanění.

3.2 U plnění typu B2B (*business to business*) zodpovídá za DPH spotřebitel v cílovém členském státě a může mu být tato daň vrácena pomocí postupu zpětného vyúčtování (**reverse charge mechanism**), který je povinný pro určitý typ plnění, zatímco u jiných typů mají členské státy možnost si toto plnění určit. Komise nyní navrhuje **rozšířit povinný postup zpětného vyúčtování** i na případy, kdy neusazená osoba povinná k dani dodává zboží, které je instalováno nebo montováno dodavatelem nebo na účet dodavatele, poskytování služeb, které se týkají nemovitostí, a služby vyjmenované v čl. 9 odst. 2 písm. c) Šesté směrnice.

3.3 V oblasti **osvobození od odvádění DPH**, jsou podle Komise současná pravidla „příliš přísná a nekoherentní“. Je to výsledek osvobození od daně udělené jednotlivým členskými státy v době jejich přistoupení k EU nebo při jiných příležitostech. V této oblasti existují v jednotlivých členských státech stále velké rozdíly v postupech: místo toho, aby se tyto rozdíly zmenšily, zvýšil se jejich počet v důsledku odkladu dočasných zplnomocnění nebo dokonce rozšířením jejich rozsahu. Návrh počítá s **větší flexibilitou** ve stanovování meze pod níž budou udělována zproštění povinnosti DPH: navrhovaná mez by byla 100 000 EUR, ale každý členský stát by měl dostatečný manévrovací prostor pro stanovení vnitřních mezí, možná různých podle toho, zda se by se jednalo o dodávky zboží nebo služeb.

3.4 V oblasti **prodeje na dálku** počítají současná opatření se stanovením dvojí meze – do výše 35 000 EUR nebo 100 000 EUR ročně, podle volby každého **cílového členského státu**: dostane-li se nad tuto mez, musí dodavatel účtovat DPH nákupci podle výše platné v cílovém členském státě. S cílem usnadnit obchodníkům podnikání, Komise navrhuje přijmout **jednotnou mez 150 000 EUR, která by představovala celkový objem prodeje do všech zemí Unie**.

4. Zjednodušený systém jednoho správního místa: připomínky

4.1 EHSV v zásadě souhlasí s vytvořením zjednodušeného systému jednoho správního místa, ale považuje za vhodné uvést několik připomínek, za účelem přispět k větší efektivnosti mechanismu přeshraniční DPH. Tyto připomínky a návrhy mají sloužit jako **pomůcka pro budoucí vývoj a další kroky**: v současné době je třeba připustit, že Komise udělala maximum pro to, aby navrhla **realistický a zároveň minimalistický program**, který by byl uskutečnitelný.

4.2 V oblasti daňové harmonizace všeobecně a u systému DPH zvláště, není situace vždy optimistická: pokrok je pomalý a překážek je mnoho, mechanismy jsou nejasné a ne vždy zcela účinné, normy jsou komplikované a jejich výklad nejednoduchý. Tato situace jde na úkor občanů a podniků a s konečnou platností i celé ekonomiky; ačkoliv paradoxem je, že mezi první oběti patří samy členské státy, které často vytvářejí pocit, který je potvrzen skutky, že chtějí za každou cenu z nejrůznějších důvodů udržet daný stav a zachovat komplikované a nákladné systémy v obavě ze změny: byrokracie, která se tak stává obětí sebe samé.

4.3 První výsledky zjednodušeného systému JSM, již zavedeného a fungujícího v oblasti poskytování elektronických přeshraničních služeb, již ukazují nepatrný zájem podnikatelů: ve skutečnosti jich je méně než 1 000 (neusazených v tuzemsku), kteří jej přijali, jedná se zejména o „velké“ podnikatele, ačkoliv je ještě brzy na vyvozování konečných závěrů. Nové zavedení zjednodušeného systému JSM by mělo podle Komise získat větší podporu: z přibližně 250 000 potenciálních přeshraničních podnikatelů usazených v tuzemsku by jej mělo využívat asi 200 000. Pokud se tato hypotéza potvrdí, tento zjednodušený systém JSM se bude potýkat s obtížemi: Komise zdůrazňuje, že tento systém, uplatňovaný v elektronickém obchodě vykazuje již nyní administrativní problémy a velké náklady na jeho spravování. Navrhované řešení je **odebrat systému JSM funkci přidělovat a přerozdělovat úvěry** (podle Komise „náročný úkol“) a **spravování vrácení daně** a předat tyto úkoly finančnímu sektoru: možná nezbytně nutné řešení, nicméně **jasně nedostačující**.

4.4 EHSV se domnívá, že úkol spravovat finanční prostředky je „náročný“ pro daňové orgány, stejně tak jako pro finanční sektor, i přesto, že ten je připraven takovéto služby poskytovat: nicméně spravování těchto prostředků bude spojeno s **výdaji, které budou muset uhradit daňoví poplatníci nebo daňové orgány**. Není jasně řečeno, **kdo by měl nést zátěž** tohoto plánovaného systému, ačkoliv dané orgány počítají s tím, že to budou obchodníci. Komise se na základě provedených studií domnívá, že nový systém, založený na JSM a na systému kompenzace/úhrada dlužných částek, bude ostatně méně nákladný než systém stávající.

4.5 Výbor nemá dostatečné zdroje k tomu, aby ověřil, zda a do jaké míry by celý projekt zjednodušeného systému JSM a převod této služby na finanční sektor s sebou přinesl **další náklady nebo naopak důležité zisky**. Vedle těchto nákladů bude třeba posoudit z finančního hlediska všechny **výhody**, jako je zpružnění a urychlení postupů pro provozovatele i národní administrativy. Intuitivně se předpokládá, že výhody pro provozovatele by mohly být značné, avšak omezené: zavedením JSM by se odstranila povinnost registrace v různých cílových zemích a výměna papírových dokumentů, ale **v platnosti by nicméně zůstala národní pravidla** (období podání daňového přiznání, pravidla týkající se odvodů a vrácení daně) a kvůli nedostatečnému sladění **zůstává nezměněná i rozdílná sazba daně v jednotlivých zemích**.

4.6 EHSV vyslovil svůj souhlas s daným návrhem Komise, ale přichází s jednou zásadní připomínkou: pokud by měl být systém JSM jediným zástupcem mezi provozovateli a různými národními správami, musí být **skutečně jediným v postupech a při správě dlužných a vymahatelných položek**. Nicméně tento proces nebude nikdy zcela funkční, dokud nedojde ke **sladění daňových sazeb a národních norem**, které jsou také základem pro realizaci jednotného trhu. Další aspekt, který by měl být přezkoumán je aspekt jazykový: přesto, že se výměna informací se systémem JSM odehrává na základě kódů, může se ukázat, že je nezbytný opravdový dialog, v některých případech možná i s používáním nestandardních formulí.

5. Další aspekty návrhu směrnice: připomínky

5.1 Výbor plně souhlasí s návrhem Komise (bod 3.1.1) „**sjednotit“ kategorie výdajů vyjmuté z nároku na odpočet DPH**. Pokud by byl tento návrh přijat, spustil by se konečně proces sjednocování daňových systémů i přesto, že jeho realizace se zdá stále velice vzdálená.

5.2 Zároveň velkou podporu má také návrh na rozšíření pole působnosti **zpětného vyúčtování** (bod 3.2), ale rozhodu-

jící krok by přineslo jeho zavedení na **všechna** plnění B2B uvnitř Unie.

5.3 **Osvobození od DPH** (bod 3.3) vyžaduje jiný druh připomínek. Výbor se již zabýval touto otázkou v jednom ze svých stanovisek, ve kterém vyjádřil nesouhlas se způsobem upřednostňování určitých kategorií podnikatelů nejen u příležitosti vstupu nových členských států v různých fázích rozšiřování, ale také jako dědictví dřívější situace v zemích, které přistoupily již v minulosti. EHSV zdůrazňoval, a dodnes si za tím stojí, že osvobození některých kategorií obchodníků od DPH vyvolává **porušení rovnováhy v hospodářské soutěži** nejen při přeshraničních operacích, ale také, a možná s větším dopadem, uvnitř jednotlivých členských států.

5.3.1 Je třeba poznamenat, že Komise mluví o „**malých a středních podnicích**“, zatímco v oficiálních dokumentech, a zejména v protokolech o přistoupení, se mluví obecně pouze o „**malých**“ podnicích: jasný znak snahy minimalizovat důležitost daňového zvýhodnění a rozšířit ho na podniky jiného objemu. Návrh směrnice se vyhýbá hlubšímu rozboru klasifikace: omezuje se na uvedení „subjektů“ s **intrakomunitárním** obrátem menším než 100 000 EUR: je tedy patrná snaha rozšířit výhodu z osvobození od daně na **všechny** podniky jakéhokoliv rozměru.

5.3.2 Důvodem není osvobodit od DPH určitou *kategorií podniků*, ale naopak **kategorií operací, které nemají značnou hodnotu**, s čímž **Výbor souhlasí**. Je třeba nadále objasnit, zda podniky osvobozené od DPH v daném státě, na základě všeobecných opatření, budou spadat pod hranici 100 000 EUR pro intrakomunitární operace. Pokud by k tomu došlo, vznikla by paradoxní situace v tom, že podniky osvobozené od daně „podle zákona“ by musely platit daň v případech, že by překročily výše uvedenou hranici.

5.3.3 EHSV je z principu méně nakloněn návrhu udělit každému členskému státu možnost **zvolit si nižší mez** než daných 100 000 EUR, nebo stanovit si rozdílné meze podle toho, zda se jedná o zboží nebo služby: existuje tak nadále nepřiznivá rozdílnost mezi platnými pravidly, která komplikují práci obchodníků, zvyšují administrativní náklady a definitivně jsou zjevně v rozporu s principy usilujícími o rozvoj vnitřního trhu. Na druhou stranu si Výbor uvědomuje, že určité situace na úrovni jednotlivých států si mohou vyžádat udělení výjimky z obecné normy a z tohoto důvodu harmonizace „mezi“ osvobození od daně by nemělo velký účinek, zatímco rozdílů by ještě přibýlo.

5.4 Co se týče **obchodů na dálku** (bod 3.4) Výbor oceňuje každou snahu Komise – jako i v případě tohoto návrhu – která vede k odstranění svazující povinnosti uvalené na podnikatele následkem velkého množství národních daňových norem. V kombinaci se zavedením zjednodušeného systému JSM by stanovení jednotné a všeobecné horní meze mělo představovat skutečný pokrok.

B. ČÁST II: NÁVRH NAŘÍZENÍ RADY

6. Dokument Komise

6.1 V případě přijetí směrnice bude návrh, kterým se mění nařízení (ES) č. 1798/2003, nezbytné přijmout. Tento návrh obsahuje uplatňovatelná opatření, která nevyvolávají zvláštní připomínky, jelikož se z velké části jedná o podmínky spojené s komunikací mezi členskými státy, se zveřejněním norem a se způsoby spojení s Komisí. Nejdůležitější část je obsažena ve článku 34 g týkajícího se **kontrol osob povinných k DPH a jejich daňových prohlášení**.

6.2 Tento princip kontrol je založen na principu **spolupráce mezi členskými státy**: kontroly pomocí zjednodušeného systému JSM mohou být vykonávány buď členským státem JSM, nebo jakýmkoliv cílovým členským státem. Každá strana má pak povinnost *předem* informovat ostatní zainteresované strany; ty mají právo účastnit se těchto kontrol, pokud si to budou přát. Pravidla, která musí být schválena k vytvoření spolupráce jsou stanovena články 11 a 12 základního nařízení.

6.3 Jelikož se jedná o oblast v zásadě procedurální, EHSV nemá zvláštní připomínky; nicméně si klade otázku, zda

způsob spolupráce počítá se všemi možnostmi pro oblast, která ačkoliv není zcela nová (JSM pro obchod na dálku již existuje), představuje velice důležité prvky. V první řadě je systém jednoho správního místa **virtuální**, a tedy **nepočítá s osobním kontaktem** mezi představiteli národních správ; kromě toho, již několikrát zmíněný problém s **jazykovou různorodostí** jistě účinnou spoluprací neusnadní.

6.3.1 Je třeba připomenout, že kontroly ne vždy a ne ve všech případech mohou být provedeny pouze za použití kódů nebo standardizovaných formulářů. Ačkoliv je ze známých důvodů problém kontaktů mezi administrativou a uživateli považován za druhořadý nebo dokonce neexistující, obchodníci z tohoto sektoru neskrývají to, že se potýkají s problémy a mají obavy z budoucnosti.

6.4 Poslední připomínka se týká návrhu směrnice, který neřeší otázku **ochrany dat**, která má pro podnikatele zásadní význam. Rozumí se samo sebou, že sdělení podnikatelů jiným orgánům jsou chráněna proti nebezpečí úniku informací třetí straně existujícími normami o ochraně soukromého života. Nicméně není zmíněno **skutečné nebezpečí: proniknutí třetích osob do databáze veřejné správy**. V tomto případě údaje, týkající se podílu na trhu a informací o klientech, mohou být předmětem **průmyslové špionáže**, která může vést k vážným poškozením. Dříve než jsou informace svěřeny veřejné správě, mají občané a podniky právo vědět, jaké technické a organizační prostředky jsou používány k jejich ochraně před hackery.

V Bruselu dne 12. května 2005.

Předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND