

## Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh smernice Rady o všeobecných postupoch pre spotrebnú daň“

KOM(2008) 78 v konečnom znení/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Rada sa 4. marca 2008 rozhodla podľa článku 93 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Návrh smernice Rady o všeobecných postupoch pre spotrebnú daň“

Odborná sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko dňa 2. októbra 2008. Spravodajcom bol pán BURANI.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 448. plenárnom zasadnutí 22. a 23. októbra 2008 (schôdza z 22. októbra 2008) prijal 107 hlasmi za, pričom 1 člen hlasoval proti a 1 sa hlasovania zdržal, nasledujúce stanovisko:

### 1. Závery a odporúčania

1.1. EHSV súhlasí s rozhodnutím Komisie v celom rozsahu nahradiť základnú smernicu 92/12/EHS z roku 1992 o uplatňovaní spotrebnej dane novým znením zohľadňujúcim prijatie nového elektronického postupu EMCS (*Excise Movement And Control System*), pre ktorý poskytuje právny základ. Komisia využila túto príležitosť na zapracovanie niekoľkých zmien a inovácií, potreba ktorých vyplynula zo skúseností správnych orgánov členských štátov a obchodníkov. Okrem toho boli zjednodušené niektoré postupy. Všeobecne EHSV nemá osobitné námietky voči navrhovaným zmenám alebo inováciám. V prípade niektorých aspektov by však chcel poskytnúť podnety na úvahy do diskusií, ktoré budú nasledovať.

1.2. Komisia uvádza termín nadobudnutia platnosti smernice, ktorým by teoreticky mohol byť 1. január 2009. Je si však vedomá toho, že preskúmanie návrhu si vyžiada oveľa viac času. Okrem toho navrhuje, aby postup EMCS mohol byť uplatňovaný najskôr len v tých členských štátoch, ktoré ho už prijali, kým ostatné by určitý čas používali postup založený na papierových dokumentoch.

1.3. EHSV sa spolu s inými zainteresovanými subjektmi domnieva, že k tomuto opatreniu treba pristupovať kriticky: zdvojený postup je tak pre správne orgány ako aj hospodárske subjekty neprehľadný a nákladný. Avšak alternatíva začať s postupom EMCS až vtedy, keď naň budú všetci pripravení, znevýhodňuje tie členské štáty, ktoré sú naň už pripravené a tiež hospodárske subjekty. Kompromisným riešením, ktoré je však málo uspokojivé a ktorým by sa zavedenie postupu EMCS v EÚ mohlo oddialiť na neurčito, by mohlo byť využívanie postupu EMCS len na operácie v rámci tých členských štátov, ktoré sú na zavedenie elektronického postupu už pripra-

vené. Postup založený na papierových dokumentoch by zaviedli a uplatňovali všetky členské štáty v medzinárodnej výmene dovtedy, kým by všetky členské štáty neboli pripravené na prechod na elektronický postup.

1.4. Najdôležitejšia časť dokumentu Komisie sa týka pohybu tovaru v režime s podmieneným oslobodením od spotrebnej dane. EHSV súhlasí s rôznymi inováciami s výhradou niekoľkých spresnení a návrhov (pozri body 4.6. až 4.9.), ktoré sa týkajú hlavne dnes už lepšie definovaného pojmu „nenahradiiteľnej straty“ tovaru. Pokiaľ ide o predaj na diaľku, znenie článku 34 (pozri bod 4.9.) by mohlo viesť k spornej právnej interpretácii toho, ktorá krajina by mala byť príjemcom spotrebnej dane.

1.5. EHSV teda navrhuje v novej smernici presne uviesť kvantitatívne a hodnotové obmedzenia, v rámci ktorých sú nákupy občanov v inom členskom štáte považované za nákupy súkromných osôb. Hrozí nebezpečenstvo, že jednotlivé správne orgány budú tieto predpisy interpretovať a uplatňovať rozdielne.

### 2. Návrh Komisie

2.1. Smernica 92/12/EHS z 25. februára 1992 obsahuje ustanovenia o všeobecných postupoch pre tovar podliehajúci spotrebnej dani. Tieto ustanovenia sú založené z väčšej časti na systéme papierových dokladov. Rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 1152/2003/ES zo 16. júna 2003 bol zavedený **elektronický postup**, tzv. postup EMCS (*Excise Movement And Control System*), ktorý zjednodušuje povinnosti hospodárskych subjektov a úradom umožňuje výkon integrovanej a účinnejšej kontroly. Zavedenie postupu EMCS si vyžaduje úpravu ustanovení týkajúcich sa **pohybu tovaru v režime s podmieneným oslobodením od spotrebnej dane**.

2.2. Komisia využíva túto príležitosť na **úplnú výmenu smernice 92/12/EHS**. Nezohľadňuje len zavedenie postupu EMCS, ktorému poskytuje právny základ, ale **organicky mení celú predchádzajúcu smernicu**: aktualizuje jej jazyk podľa nových právnych noriem, prepracúva text tak, aby jeho štruktúra bola logickejšia, vypúšťa už neplatné ustanovenia, zohľadňuje nové právne pojmy, zjednodušuje postupy tým, že redukuje rozsah povinností hospodárskych subjektov bez toho, aby sa znížila kvalita kontroly.

2.3. Nový text obsahuje v kapitole V aj podstatné prvky návrhu KOM(2004) 227 v konečnom znení (odročeného Radou v roku 2005) na zmenu článkov 7 až 10 základnej smernice týkajúcich sa pohybu tovaru už umiestneného na trhu v rámci Spoločenstva.

2.4. Návrhu predchádzali rozsiahle konzultácie s hospodárskymi subjektmi. Vypracovaný bol v spolupráci so skupinou expertov pod vedením výboru pre spotrebné dane. Je to vhodný postup, ktorý by mal umožniť pomerne bezkonfliktnú diskusiu o technických aspektoch dokumentu.

### 3. Všeobecné pripomienky

3.1. EHSV jednoznačne víta iniciatívu Komisie, výsledkom ktorej je dokument lepšie štruktúrovaný než základný dokument, dokument vyváženejší, ktorý je v súlade so zjednodušovaním administratívnych postupov. Pozorovať tiež výraznejšie zohľadnenie potrieb hospodárskych subjektov bez toho, aby dochádzalo k zníženiu úrovne kontroly, ktorá by sa zavedením postupu EMCS mala skôr zvýšiť.

3.2. Najdôležitejšia časť nových ustanovení sa týka **pohybu tovaru v režime s podmieneným oslobodením od spotrebnej dane**, na ktorý sa uplatňuje postup EMCS. Podľa rozhodnutia č. 1152/2003/ES by sa postup EMCS mal zaviesť v apríli 2009: ak možno pochybovať o tom, či niektoré krajiny tento termín dodržia, je prakticky isté, že sa to nepodarí všetkým. Systém bude potrebovať isté obdobie spoločného prispôsobenia sa a vyžiada si úzku **spoluprácu medzi vnútroštátnymi správnymi orgánmi a následnú harmonizáciu vnútorných postupov**. Ide tu o pomerne zložitý problém z administratívneho, technického a organizačného hľadiska. Komisia si je toho vedomá: navrhuje síce, aby sa smernica začala uplatňovať od 1. januára 2009, dáva však členským štátom možnosť využiť dodatočné **prechodné obdobie**, počas ktorého by zostala v platnosti relevantná časť základnej smernice.

3.3. Členské štáty sa už zaviazali zaviesť postup EMCS, ale to neznamená, že to urobia ochotne, a je celkom možné, že jeho úplnému zavedeniu sa ešte postavia do cesty nejaké prekážky. Možno očakávať isté **zdráhanie**, možno aj zdôvodnené technickými aspektmi, ale majúce hlavne iné dôvody. Precedens návrhu smernice KOM(2004) 227 v konečnom znení, spomenutého v bode 2.3., o pohybe tovaru podliehajúceho spotrebnej dani po jeho uvoľnení pre potrebu nevestí nič dobré: po náročných rokovaníach bolo rozhodnuté túto otázku neuzavrieť a vyčkať na celkovú revíziu problematiky. Teraz prerokovaný návrh je však v podstate reprodukciou predchádzajúceho návrhu.

3.4. Najchúlostivejšie sú teda problémy **politicko-hospodárskeho charakteru**. Každý členský štát uplatňuje na rôzne výrobky rozdielnu sadzbu nepriamych daní. To spôsobuje dobre známy jav **cezhraničných nákupov** založený na finančnej výhodnosti. Podľa zásad spoločného trhu môže mať každý občan prospech z rozdielov v cenách nielen na vnútroštátnej úrovni ale aj a predovšetkým pri cezhraničných nákupoch. Tieto zásady sú však spochybnené, keď do hry vstúpia daňové aspekty. V každodennej praxi je tomu však tak, že žiaden členský štát nie je rád týmto nákupom, pokiaľ ho poškodzujú, ale tvári sa, že o nich nevie, pokiaľ z nich má úžitok. Mimo túto problematiku nestojí žiaden výrobok podliehajúci spotrebnej dani. Dokazujú to diskusie, ktoré prebiehajú v poslednom čase ohľadom tabaku, alkoholických nápojov a nafty<sup>(1)</sup>. Uvádzajú sa **dôvody zdravia, verejného poriadku, ochrany životného prostredia, škodlivosti pre hospodárstvo**. V pozadí sú však aj **daňové dôvody**, aj keď sa o nich nie vždy jasne hovorí. Rozdielne postoje teda vyplývajú zo **sociálnych, hospodárskych a daňových politík** prijatých členskými štátmi. Na úrovni Spoločenstva to spôsobuje **problém výslovne politický**.

3.5. EHSV si uvedomuje chýlostivosť problematiky a ťažkosti, s ktorými sa môžu stretnúť členské štáty počas nadchádzajúcich rokovaní. Ich úspech bude závisieť od stupňa **flexibility**, ktorý bude potrebný na dosiahnutie kolektívnych rozhodnutí. Každá vláda bude musieť nájsť rovnováhu medzi zohľadnením vlastných potrieb a ústupkami v oblasti spotrebnej dane voči ostatným partnerom. Inými slovami, každý bude musieť nájsť spôsob, ako **sledovať vlastné ciele v sociálnej a rozpočtovej oblasti a zosúladiť ich so spoločným systémom spotrebnej dane a nie naopak**.

(1) Pozri napríklad posledné návrhy smernice:

Návrh Smernice Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 92/12/EHS o všeobecných systémoch pre výrobky podliehajúce spotrebnej dani a o vlastníctve, pohybe a monitorovaní takýchto výrobkov [KOM(2004) 227 v konečnom znení – 2004/0072 (CNS)].

Návrh smernice Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/96/ES, pokiaľ ide o úpravu osobitného daňového režimu pre plynový olej, ktorý sa používa ako motorové palivo na komerčné účely a koordináciu zdaňovania bezolovnatého benzínu a plynového oleja používaných ako motorové palivo [KOM(2007) 52 v konečnom znení – 2007/0023 (CNS)].

Návrh smernice Rady o štruktúre a sadzbách spotrebných daní, ktorým podliehajú tabakové výrobky (kodifikované znenie) [KOM(2007) 587 v konečnom znení].

#### 4. Konkrétne pripomienky

4.1. V tejto kapitole EHSV skúma **hlavné inovácie a zmeny**, ktoré zavádza Komisia vo svojom návrhu vzhľadom na súčasné právne predpisy. Bez komentára však necháva tie aspekty, ktoré sa nejavia sporné, ktorých cieľom je racionalizovať text, vyplývajú zo zdravého úsudku alebo sú výsledkom prirodzeného vývoja problematiky.

4.2. Aj keď prijatie smernice bude znamenať zrušenie platnosti predchádzajúcej smernice 92/12/EHS, ako sme už uviedli v bode 3.2., k **zrušeniu postupov založených na sprievodných dokladoch v papierovej podobe** však nedôjde súčasne s nadobudnutím platnosti tejto novej smernice: návrh smernice počíta s určitým **prechodným obdobím**, v ktorom budú povolené aj operácie na základe sprievodných dokladov v papierovej podobe. Nikto nedokáže odhadnúť dĺžku tohto prechodného obdobia: Je však isté, že systém EMCS sa môže stretnúť s vážnymi problémami, kým ho nezavedú všetky členské štáty. EHSV považuje za potrebné **poukázať na zafáženie hospodárskych subjektov** (ale aj správnych orgánov členských štátov), ktoré budú musieť súčasne používať obidva systémy, **tak elektronický ako aj papierový**, v závislosti od krajiny určenia.

4.2.1. Pri alternatíve predpokladajúcej sprevádzkovanie systému až vtedy, keď bude funkčný vo všetkých členských štátoch, na jednej strane hrozí, že projekt bude odložený do budúcnosti, ktorá môže byť veľmi vzdialená, na druhej strane by nútil byť členské štáty, ktoré už môžu začať pracovať s elektronickým systémom, čakať, kým ich ostatné štáty dostihnú: to by bola neprijateľná situácia znevýhodňujúca tie členské štáty, ktoré sa včas prispôbili novým predpisom, ale aj a predovšetkým hospodárskym subjektom.

4.2.2. Výbor odporúča riešenie navrhované niektorými expertmi, ktoré sa javí prijateľným kompromisom, aj keď nepredstavuje optimálne riešenie: tie členské štáty, ktoré sa už nastavili na elektronický systém, by mohli tento systém používať pre vnútroštátne obchodné operácie a systém založený na sprievodných dokladoch v papierovej podobe pre medzinárodné obchodné operácie. Systém by sa teda vyskúšal na vnútroštátnej úrovni, skôr než by sa začal používať na úrovni Spoločenstva, keď naň budú pripravené všetky členské štáty.

4.3. **Prvá kapitola „Všeobecné ustanovenia“** neprináša žiadne podstatné zmeny týkajúce sa smernice 92/12/EHS: niekoľkými malými úpravami, novými definíciami a zmenami malého významu problematiku len lepšie rozčleňuje.

4.4. **Druhá kapitola „Vznik daňovej povinnosti k spotrebnej dani“**, zmenou uvedenou v článku 7 ods. 4,

stanovuje, že „nenahraditeľná strata“ výrobku podmienene oslobodeného od spotrebnej dane má byť oslobodená od zdanenia. Novým termínom „nenahraditeľná strata“ sa označuje výrobok, ktorý bez ohľadu na príčinu straty prestane byť pre kohokoľvek použiteľný. Skutočná inovácia spočíva v tom, že smernica už nenariaďuje, že pôsobenie „vyššej moci“ je nutné dokázať. EHSV však upozorňuje, že každý členský štát môže v tejto oblasti vydať svoje vlastné predpisy.

4.5. **Tretia kapitola „Výroba, spracovanie a držba tovaru“** zavádza jedinú dôležitú inováciu: „daňové sklady“ sa môžu povoliť aj osobám s pobytom v inom členskom štáte. Aj keď to zodpovedá logike vnútorného trhu, v minulosti tu boli výrazne obmedzenia.

4.6. **Štvrtá kapitola „Pohyb tovaru podliehajúceho spotrebnej dani v režime s podmieneným oslobodením od spotrebnej dane“** obsahuje inovatívne ustanovenie: v článku 16 je uvedené, že výrobky môžu byť určené nielen do daňových skladov ale aj do súkromných skladov alebo autorizovaných podnikov („registrovaní príjemcovia“) a na základe vopred udeleného povolenia aj do „miesta priamej dodávky“, ktoré určí autorizovaný príjemca. EHSV s tým súhlasí a dúfa, že kontroly budú natoľko účinné, že zabránia zneužívaniu. Bola by však žiaduca presná definícia pracovných pozícií, na ktoré sa vzťahujú ustanovenia smernice.

4.7. Nasledujúce ustanovenia (články 17 až 19) sa týkajú záruk na krytie rizika spojeného s pohybom tovaru v režime s podmieneným oslobodením od spotrebnej dane a nie je potrebné sa k nim osobitne vyjadrovať. Osobitný význam však majú ustanovenia **oddielu 2** (články 20 až 27), ktoré sa týkajú **postupov, ktoré sa majú uplatniť pri pohybe tovarov podliehajúcich spotrebnej dani v režime s podmieneným oslobodením od spotrebnej dane**. Podľa názoru odborníkov je potrebné tieto postupy dôkladne preskúmať, **aby sa zistilo, či umožňujú účinnú kontrolu v súlade so zdrojmi správnych orgánov**. EHSV však upozorňuje, že v článku 20 ods. 1, 2 a 3 je uvedené, že pohyb tovaru podliehajúceho spotrebnej dani v režime s podmieneným oslobodením od spotrebnej dane je možný len vtedy, ak tento tovar sprevádza elektronický doklad. Je to pravidlo, ktoré bude potrebné prispôbiť podľa zvoleného systému pre prechod od papierových na elektronické doklady.

4.8. **Piata kapitola** sa týka **pohybu a zdanenia tovaru podliehajúceho spotrebnej dani** po prepustení tovaru na spotrebu a neobsahuje žiadne úplne nové ustanovenia: zdôrazňuje zásadu zdanenia výrobkov v krajine nadobudnutia, ak sú vo vlastníctve súkromných osôb (článok 30), a v krajine spotreby, ak sa prechováva na obchodné účely (článok 31), a potvrdzuje už platné pravidlá pre zistenie dlžníkov a tranzitného tovaru.

4.9. Zvláštny význam má ustanovenie článku 34 o **predaji na diaľku**: na rozdiel od článku 30 stanovuje, že výrobky nadobudnuté súkromnými osobami a **odoslané alebo dopravené priamo alebo nepriamo predajcom alebo v jeho mene**, podliehajú spotrebnej dani v **členskom štáte určenia**. Z toho možno vyvodiť, že ak **kupujúci tovar ním nadobudnutý odošle na svoju adresu**, potom tento tovar podlieha spotrebnej dani v **štáte nadobudnutia**.

4.9.1. EHSV si kladie otázku, či toto ustanovenie nemôže spôsobiť **problémy vo výklade**: pri predajoch na diaľku totiž dochádza k uzavretiu obchodu v mieste sídla predávajúceho vo chvíli, keď sa uskutoční platba. Kupujúci, majiteľ tovaru, je teda legálne oprávnený dať pokyny komukoľvek (vrátane predávajúceho) na odoslanie tovaru *vo svojom mene*. Z právneho hľadiska, v rozpore s logikou zdanenia v mieste skutočnej spotreby, by sa tovar mohol *vždy* považovať za tovar **nadobudnutý súkromnou osobou a odoslaný alebo dopravený v jej mene**, teda podliehajúci spotrebnej dani v členskom štáte nadobudnutia aj vtedy, keď sa o dopravu postaral predávajúci.

4.10. EHSV pokladá okrem toho za potrebné upozorniť na to, že podľa jeho názoru v článku 34 je medzera: nie sú stanovené limity množstva a hodnoty, do ktorých sa nákup osoby ešte pokladá za nákup uskutočnený „súkromnou osobou“. Je potrebné stanoviť jednoznačné kritériá, aby sa zabránilo tomu,

že každý členský štát bude na vnútornom trhu uplatňovať odlišné opatrenia. Na základe aj týchto skutočností EHSV žiada Komisiu a členské štáty, aby vypracovali jasnejšie a transparentnejšie pravidlá, ktoré by zjednodušili život občanov a podnikov.

4.11. Ostatné ustanovenia **piatej kapitoly** (rôzne) sa týkajú použitia označenia a ponechávajú v platnosti ustanovenia o zásobovaní lodí a lietadiel. Článok 38 sa týka **malých výrobcov vín** (do 1 000 hl), ktorí môžu uplatňovať zjednodušené postupy pre výrobu a držbu produktov podliehajúcich spotrebnej dani.

4.12. **Siedma kapitola** (záverečné ustanovenia) obsahuje potvrdenie existujúceho **výboru pre spotrebné dane** a vykonávacích ustanovení: smernica 92/112/EHS by sa mala zrušiť do termínu (1. apríl 2009), ktorý Komisia rozvážne dáva do diskusie. To isté platí o prechodnom období (ktoré by sa mohlo skončiť napríklad 31. decembra 200...), počas ktorého budú môcť členské štáty aj naďalej postupovať podľa predchádzajúcej smernice. Rovnako ako iné inštitúcie a experti aj EHSV zastáva názor, že tieto termíny sú výslovne informačné a bude ich potrebné **predĺžiť podľa reálneho odhadu**, najmä keď sa vezmú do úvahy praktické ťažkosti, ktoré sa môžu vyskytnúť pri úplnom uplatnení systému EMCS.

V Bruseli 22. októbra 2008

Predseda  
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru  
Mario SEPI