

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES v zvezi z uporabo nižjih stopenj davka na dodano vrednost**

COM(2008) 428 konč. – 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Svet Evropske unije je 28. avgusta 2008 sklenil, da v skladu s členom 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

„Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive Sveta 2006/112/ES v zvezi z uporabo nižjih stopenj davka na dodano vrednost“

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. februarja 2009. Poročevalec je bil g. SANTILLÁN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 451. plenarnem zasedanju 25. in 26. februarja 2009 (seja z dne 25. februarja) s 171 glasovi za in 7 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO odobrava – mnogokrat nujne – tehnične spremembe v predlogu direktive o spremembi Direktive 2006/112/ES, vendar obžaluje, da ima predlog zaradi pomanjkanja političnega soglasja le omejeno področje uporabe.

1.2 Kot že rečeno, je uporaba DDV za energetske varčne in okolju prijazne storitve in blago vidik, ki ga je treba upoštevati.

1.3 Glede nižje stopnje DDV za storitve, kot so obnova, popravila, spremembe, vzdrževanje in čiščenje stanovanj, EESO dvomi, ali je primerno odpraviti povezavo s „socialnimi“ stanovanji. Uporaba nižjih stopenj DDV ni obvezna, zato o tem v vsakem primeru odločajo države članice.

1.4 Uvedba možnosti, da lahko vse države članice uporabljajo nižje stopnje DDV za restavracijske in gostinske storitve, ki jo nekatere članice odklanjajo, je namenjena vzpostavitvi enakih pogojev, saj je tveganje za izkrivljanje konkurence pri sedanjih ureditvah majhno. EESO se strinja s tem, da nižje stopnje DDV ne veljajo za alkoholne pijače.

1.5 Glede manjših popravil premičnin bodo morale države članice v svoji zakonodaji opredeliti, za katere storitve veljajo nižje stopnje, saj so uporabljeni izrazi zelo široki.

1.6 EESO predlaga, naj bodo dietetični izdelki za nekatere bolezni oproščeni DDV (glej točko 4.8.6 tega mnenja).

1.7 EESO predlaga spremembo merila v predlogu in sicer tako, da se popravi in vzdrževanje vozil vključita v Prilogo III pod pogoji, navedenimi v točki 4.8.5.1 tega mnenja.

1.8 EESO se strinja z uporabo nižjih stopenj za širše kategorije blaga in storitev, vendar ob upoštevanju razpoložljivih proračunskih virov v državah članicah, gospodarskih razmer in interesov na notranjem trgu držav članic Evropske unije.

1.9 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije za napredek pri splošnem usklajevanju DDV, pri tem pa obžaluje, da Svet Evropske unije o tem ni sprejel politične odločitve.

## 2. Uvod

2.1 Predlog direktive, ki ga obravnava to mnenje, **sestavljajo dodatki in tehnične prilagoditve** direktive iz leta 2006, v nadaljevanju Direktive o DDV <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347 z dne 11.12.2006).

2.2 Po besedah Komisije je namen predloga uvesti številne nujne reforme, da bi odpravili „[...] pravne in politične težave, ki so nastale zaradi različnih tolmačenj direktive ali zaradi neenakih pogojev vseh držav članic v smislu možnosti, da države članice uporabljajo nižje stopnje na tistih področjih, kjer to ne vpliva na ustrezno delovanje notranjega trga“.

2.3 Cilj predloga direktive je državam članicam dati več avtonomije in varnosti ter jim zagotoviti enako obravnavanje.

2.3.1 Čeprav predlog ni namenjen izključno malim in srednje velikim podjetjem (MSP), ki sodijo med prednostna področja lizbonske strategije, bo nanje pozitivno vplival, saj je v sektorjih, ki jih obravnava, veliko MSP. Predlog bo zagotovil pravno varnost za nadaljnjo uporabo nižjih stopenj DDV v teh sektorjih.

2.4 Direktiva o DDV prinaša štiri vrste sprememb:

— zajete so storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni, in uvedene stalne, posodobljene določbe o delovno intenzivnih storitvah iz Priloge IV, ki bo prenehala veljati 31. decembra 2010. Priloga IV se bo torej črtala;

— črtani so členi ali odstavki, ki so začasni ali se nanašajo na posebne razmere v posameznih državah članicah in niso več aktualni;

— redakcijske izboljšave;

— spremenjeno besedilo Priloge III, ki vsebuje „Seznam dobav blaga in storitev, za katere se lahko uporabljajo nižje stopnje iz člena 98“.

### 3. Nova Priloga III

3.1 Redakcijske spremembe ali dopolnitve nekaterih kategorij

3.1.1 Kategorija 3 (**farmacevtski izdelki**): dodajo se „vpojni higienski izdelki“, kamor sodijo ženska sanitarna zaščita in otroške plenice.

3.1.2 Kategorija 4 (**oprema za invalidne osebe**): dopolnitev besedila z „aparati ter električna, elektronska ali druga oprema in prevozna sredstva [...], ter tudi najem in popravilo ...“. Predlog vključuje tudi opremo in aparate, ki so posebej oblikovani ali prilagojeni za invalidne osebe (npr. braillova tipkovnica, posebej prirejani avtomobili itd.).

3.1.3 Kategorija 6 (**knjige**): doda se „vključno z [...] ter avdio knjigami [...], CD-ROM-i ali kakršnimi koli podobnimi fizičnimi nosilci, ...“ Kategorija se razširi tako, da se vključijo tudi knjige, ki so na CD ploščah, CD-ROM-ih ali na podobnih fizičnih medijih, ki pretežno reproducirajo isto vsebino kot tiskane knjige.

3.1.4 Kategorija 8 (**storitve radijskega in televizijskega oddajanja**): pojasnilo, da je obdavčljiva sama dobava storitev, ne pa sprejem teh.

3.1.5 Kategorija 9 (**opravljanje storitev pisateljev ipd.**): pojasnilo, da kategorija zajema tudi tiste storitve, „ki so plačane z avtorskimi honorarji“. Besedilo je spremenjeno, ker avtorski honorarji niso storitve za namene DDV, ampak nadomestilo za določene storitve.

3.1.6 Kategorija 16 (**opravljanje pogrebnih storitev ali storitev upepelitev**): novo besedilo je namenjeno ločitvi predmeta opredelitve od kakovosti dobavitelja storitev.

3.1.7 Kategorija 18 (**čiščenje cest, predelava odpadkov ipd.**): neskladja so odpravljena tako, da nižja stopnja velja tudi za tri dodatne vrste storitev, ki niso vključene v sedanje besedilo. Te so: „prečiščevanje in recikliranje odpadnih voda“, „zbiranje odpadkov“ in „predelava ali recikliranje odpadkov in storitve, ki omogočajo ponovno uporabo“.

3.2 Storitve se poleg tega razširijo na tiste, ki so povezane s **stanovanjskim sektorjem in nekomercialnimi zgradbami**.

3.2.1 Kategorija 10 se spremeni in doda se nova kategorija 10a, da bi:

— državam članicam dali več možnosti s črtanjem omembe stanovanjskih objektov, „ki so del socialne politike“;

— dodali obnovo, popravila in čiščenje stanovanj (trenutno v Prilogi IV) ter njihovo vzdrževanje;

— razširili uporabo nižjih stopenj DDV na storitve, ki jih sestavljajo obnova, popravila, spremembe, vzdrževanje in čiščenje „cerkev, kulturne dediščine ter zgodovinskih spomenikov“.

3.3 Vključitev dveh novih kategorij

3.3.1 Restavracijske in gostinske storitve

3.3.2 Kategorija 12 sedanje Priloge III (ki ni spremenjena) zajema:

„Nastanitev, ki jo ponujajo hoteli in podobni obrati, skupaj s počitniškimi nastanitvami, ter dajanje v najem zemljišč za kampiranje in prostorov za počitniške prikolice“.

3.3.3 Nova kategorija (12a) zajema:

„Opravljanje restavracijskih in gostinskih storitev, brez dobave alkoholnih pijač“.

3.3.3.1 Dodatek je bil potreben iz dveh razlogov: a) vse države članice je treba obravnavati enako, in b) te storitve izpolnjujejo enake pogoje kot druge dodane storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni.

3.3.4 Storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni

3.3.4.1 Te nove kategorije zajemajo pet vrst storitev:

„19) opravljanje storitev vrtnarjenja ali urejanja krajine in vzdrževanje vrtov,

20) manjša popravila premičnin, vključno s kolesi in tricikli vseh vrst, vendar brez vseh drugih prevoznih sredstev,

21) storitve čiščenja in vzdrževanja premičnin,

22) opravljanje storitev domačega varstva, npr. pomoč na domu in varstvo otrok, ostarelih, obolelih ali invalidov,

23) osebna nega, ki jo nudijo v frizerskih salonih in salonih za osebno nego.“

3.3.4.2 Naštete kategorije vključujejo storitve, ki so že navedene v sedanji Prilogi IV, veljavni do 31. decembra 2010, pa tudi nekaj novih, podobnih storitev.

#### 4. Ugotovitve

4.1 EESO je temeljito razpravljalo o temi, ki jo obravnava to mnenje, ko je proučeval sporočilo Komisije z dne 5. julija 2007 o stopnjah DDV, ki niso splošne<sup>(1)</sup>, pripravljeno na temelju študije inštituta Copenhagen Economics.

4.2 V mnenju o tem sporočilu Komisije<sup>(2)</sup> je EESO opozoril na naslednje vidike:

— države članice uporabljajo DDV za doseg ciljev izključno davčne narave;

— nižje stopnje se uporabljajo iz političnih in socialnih razlogov;

— sistem DDV dejansko še vedno ni usklajen, zato je – po besedah Komisije – razumljiv poskus uskladitve vsaj za tiste dejavnosti, ki imajo čezmejni učinek ali izpolnjujejo že sprejeta politična merila Skupnosti;

— zagotoviti je treba, da kakršno koli znižanje stopenj DDV **resnično** temelji na socialnih merilih;

— poenostavitev in preglednost omogočata podjetjem lažje poslovanje, oblastem pa lažji nadzor;

— treba je za nekaj časa pozabiti na „utvaro“ o dokončni ureditvi tega vprašanja in državam članicam dopustiti več samostojnosti pri določanju nižjih stopenj za **lokalne storitve**.

4.2.1 Ugotovitve iz zgoraj navedenega mnenja Odbora še vedno veljajo.

4.3 Predlog direktive vsebuje zgolj delne in nujno potrebne spremembe sedanje ureditve. Komisija pojasnjuje, da njen namen ni temeljita revizija sedanje direktive, o kateri se je razprava „še začela“. Vendar pa se loteva vprašanj socialnega in ekonomskega pomena, kot so DDV za restavracijske in delovno intenzivne storitve ter storitve na lokalni ravni.

#### 4.4 Tehnične spremembe

EESO na splošno podpira spremembe, ki so zgolj tehnične narave, če so potrebne, če so namenjene redakcijskim izboljšavam ali pojasnjujejo sporne vidike.

#### 4.5 Spremembe v zvezi s stanovanjskim sektorjem

<sup>(1)</sup> COM(2997) 380 konč., 5.7.2007.

<sup>(2)</sup> Mnenje EESO o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o stopnjah DDV, ki niso splošne, UL C 211, 19.8.2008, str. 67.

#### 4.5.1 Ponudba in gradnja stanovanj

4.5.1.1 Z nižjimi stopnjami DDV, ki se stalno uporabljajo za vse vrste stanovanj, ne le za tista, ki sodijo v okvir „socialne politike“, kot je to določeno v sedanji kategoriji 10, se pomembno razširi obseg uporabe teh davčnih stopenj. Sprememba je potrebna zato, ker so države članice pomen „socialne politike“ razlagale na različne načine, pa tudi zaradi pravil o kraju obdavitve, ki je v primeru teh storitev tam, kjer se nepremičnina nahaja.

4.5.1.2 Čeprav je s tem dosežena uskladitev, ostaja vprašanje, ali ne gre takšno posploševanje predaleč, če upoštevamo učinek reforme (1). Ali je uporaba nižje stopnje za vsa stanovanja, ne glede na njihovo ceno in namen, s socialnega in ekonomskega vidika zaželen cilj?

#### 4.6 Popravila stanovanj in drugih zgradb

4.6.1 Obnova in spremembe stanovanj so bile že vključene v Prilogo III za stanovanja, ki sodijo v okvir socialne politike, obnova in popravila zasebnih stanovanj ter čiščenje v zasebnih gospodinjstvih pa v Prilogo IV. Upravičeno so dodani „cerkve, kulturna dediščina in zgodovinski spomeniki“.

4.6.2 Poleg tega materiali, „ki so bistveni del vrednosti dobave“, niso več izključeni. Predlaga se torej splošna uporaba nižje stopnje za takšno dobavo, če je blago del dobavljene storitve.

4.6.2.1 Po mnenju EESO sta obe spremembi upravičeni.

#### 4.7 Nižje stopnje DDV za restavracijske in gostinske storitve

4.7.1 Nižje stopnje DDV za restavracijske in gostinske storitve so občutljiva tema, o kateri se že dolgo razpravlja. Nekatere države članice še vedno nasprotujejo nižjim stopnjam za te storitve.

4.7.2 Komisija v oceni učinka ugotavlja (2), da bari ter restavracijske in gostinske storitve ustvarijo 6,1 % zasebne potrošnje (3) in 1,9 % dodane vrednosti, pa tudi 3,3 % vseh

(1) Gledano v celoti, gradbeni sektor ustvari 6,2 % dodane vrednosti (EU-27), gradnja hiš predstavlja polovico tega odstotka, tj. 3,1 %.

(2) SEC(2008) 2190. Bruselj, 7.7.2008.

(3) EU-25 (vse države članice razen Bolgarije in Romunije).

delovnih mest (4). Po navedbah združenja gostinske industrije HOTREC v tem sektorju deluje 1 600 000 podjetij (5).

4.7.3 Kot je EESO že poudaril, davčne stopnje, ki veljajo za ta sektor, vplivajo na storitve, ki se v zelo veliki meri opravljajo na lokalni ravni, pa tudi na porazdelitev turističnih tokov med države članice. Takšno stanje in dejstvo, da je DDV za restavracije velik vir prihodkov, otežuje sprejetje enotnega merila v EU, zato ga še danes nimamo (6).

4.7.3.1 Posledice za turizem so v posameznih državah članicah pogosto različne. Poleg tega se Komisija ne zaveda izkrivljanj, ki jih povzročata DDV v hotelskem sektorju (ki je z vidika notranjega trga podoben sektorju restavracijskih storitev), za katerega trenutno veljajo nižje stopnje DDV. Zdi se tudi, da restavracijske storitve niso glavni del stroškov počitniškega paketa.

4.7.4 V sedanji ureditvi, ki temelji na začasnih določbah Direktive 2006/112/ES, so precejšnja neskladja: 11 držav članic že uporablja nižje stopnje na podlagi posebnih odstopanj (7), drugih 16 pa je to možnost odklonilo. Predlagana sprememba je torej korak k splošnemu poenotenju na tem področju.

4.7.5 Izključitev alkoholnih pijač je potrebna zaradi skladnosti s obstoječimi določbami, ki urejajo njihov nakup na prodajnem mestu, kjer se jih popije (8).

4.7.6 Na vsak način je treba upoštevati, da uporaba nižjih stopenj ni obvezna, temveč je možnost, ki je na voljo državam članicam.

#### 4.8 Storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni (9)

4.8.1 Nove kategorije 19–23 zajemajo širok spekter storitev, od katerih so nekatere z začasnimi določbami že vključene v sedanjo direktivo: to pomeni, da bi – če besedilo ne bi bilo spremenjeno – zanje od 1. januarja 2011 dalje veljale splošne stopnje DDV.

(4) EU-27. Če prištejemo hotele, ta sektor ustvari 4,4 % vseh delovnih mest.

(5) Hoteli, restavracije in kavarne v Evropi. Številka velja za vse tri sektorje. Po oceni združenja HOTREC je na tem področjih najmanj 9 000 000 zaposlenih.

(6) Nekatere države članice, na primer Francija, zagovarjajo uporabo nižje stopnje, ki že velja v drugih državah, druge države, na primer Nemčija, pa temu – kot tudi vsaki razširitvi področja uporabe nižjih stopenj DDV – nasprotujejo.

(7) Te države so: Grčija, Španija, Irska, Italija, Ciper, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska in Slovenija.

(8) Direktiva 2006/112/ES, Priloga III, kategorija 1 zajema „Živila (vključno s pijačami, razen alkoholnih pijač) ...“.

(9) Lokalne storitve – vključno z velikim deležem delovno intenzivnih storitev – pomenijo 4,8 % zasebne potrošnje (EU-25 brez Bolgarije in Romunije) in 2,1 % dodane vrednosti. Po ocenah te storitve – razen popravil zgradb – nimajo veliko gospodarske teže.

4.8.2 Pri tej vrsti storitev, ki zaposluje precejšnje število ljudi, na splošno ni tveganja za izkrivljanje konkurence.

4.8.3 Vključitev storitev vrtnarjenja in z njimi povezanih storitev se zdi upravičena, saj imajo enake značilnosti kot druge storitve.

4.8.4 Popravila „premičnin“:

a) ohrani se merilo, da morajo biti popravila „manjša“,

b) vendar je s pomembno konceptualno spremembo izbrana splošna opredelitev namesto konkretne navedbe nekaterih izdelkov (kot so kolesa, obutev ipd.). **Premičnine** so blago, ki ga je mogoče prenesti z enega kraja na drugega (po definiciji v španskem civilnem zakoniku), **opredmetena** sredstva pa so opredeljena v več evropskih pravnih sistemih. Nova kategorija je zelo široka, zato bo treba v nacionalnih zakonodajah v skladu s pravnim redom posamezne države opredeliti vrste blaga, za katere velja direktiva. Vendar EESO predlaga, da se ne uvede omejitev za različne vrste storitev.

4.8.5 Popravilo in vzdrževanje vozil:

— Glede na precejšnja finančna prizadevanja Evropske unije in držav članic za podporo avtomobilski industriji se zdi potrebno, da se popravilo in vzdrževanje vozil izrecno dodata med storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni, s ciljem povečati kupno moč evropskih avtomobilistov ter kakovost in varnost vozil na cesti, pa tudi ohraniti raven zaposlovanja v tem sektorju.

4.8.5.1 Zato se predlagajo naslednje spremembe Priloge III predloga:

— (8)(20) za „... kolesi in tricikli vseh vrst“, se „vendar brez vseh drugih prevoznih sredstev“ nadomesti z „ter zasebnimi in gospodarskimi motornimi vozili“;

— (8)(21) za „... premičnin“ se doda „vključno zasebnih in gospodarskih motornih vozil“.

4.8.6 Posebna živila za nekatere bolezni:

— dietna živila za nekatere bolezni, kot sta fenilketonurija ali celiakija, bi morala biti obravnavana kot izdelki, oproščeni DDV.

4.9 Delovno intenzivne storitve

4.9.1 Te storitve so že vključene med storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni (točka 4.8).

4.9.2 Na splošno gre za delo, ki ga – v primerjavi s celotnim gospodarstvom – opravlja večji delež začasno zaposlenih nekvalificiranih delavcev. Ugodnejša davčna obravnava bi mogoče spodbudila večjo stabilnost zaposlovanja teh delavcev.

4.9.3 Copenhagen Economics ima na voljo nekaj podatkov o ocenjeni rasti BDP kot posledici znižanja DDV za storitve, ki se zagotavljajo na lokalni ravni, in za restavracijske storitve zaradi prehoda od dejavnosti „napravi sam“ in sive ekonomije k formalni ekonomiji.

V Bruslju, 25. februarja 2009

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Mario SEPI