

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora –

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o nadaljnjih ukrepih v zvezi z akcijskim načrtom za DDV – Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev

(COM(2017) 566 final)

Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 904/2010 glede certificiranega davčnega zavezanca

(COM(2017) 567 final – 2017/0248 (CNS))

Predlog izvedbene uredbe Sveta o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 282/2011 glede nekaterih oprostitev v zvezi s transakcijami znotraj Skupnosti

(COM(2017) 568 final – 2017/0249 (NLE))

Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES glede harmonizacije in poenostavitve nekaterih pravil v okviru sistema davka na dodano vrednost ter uvedbe dokončnega sistema za obdavčevanje trgovine med državami članicami

(COM(2017) 569 final – 2017/0251 (CNS))

(2018/C 237/07)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Soporočevalec: **Krister ANDERSSON**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 23. 10. 2017 Evropska komisija, 17. 11. 2017 in 13. 12. 2017
Pravna podlaga	člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	28. 2. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	14. 3. 2018
Plenarno zasedanje št.	533
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	185/9/7

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da je sedanji sistem davka na dodano vrednost (DDV) v EU močno razdrobljen in zapleten ter posledično hromi in izkrivlja trgovino in naložbe, saj prinaša nepotrebno veliko upravno breme in trgovinske ovire za podjetja.

1.2 Prepričan je, da bi moral biti sistem DDV usmerjen v lažje delovanje notranjega trga. Zlasti bi moral biti manj razdrobljen in bolj učinkovito upravljan, predvsem pri čezmejni trgovini, poleg tega pa bi ga bilo zaradi vse večje globalizacije in digitalizacije gospodarstva treba posodobiti.

1.3 EESO veseli, da je Evropska komisija odločena premostiti vrzel pri pobiranju DDV, in odobrava nedavno sprejeto Direktivo št. 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, po kateri se v primere goljufij na področju DDV v vrednosti nad 10 milijonov EUR vključi Evropsko javno tožilstvo.

1.4 Meni, da bi morali davčni organi preučiti, kako bi lahko k boju proti goljufijam na področju DDV prispevale nove tehnologije. Digitalne tehnologije so lahko tudi koristno orodje za poenostavitev upravnega bremena za podjetja in davčne uprave ter zagotovitev potrebne transparentnosti. Države članice morajo predvsem vzpostaviti primerne forume za izmenjavo najboljših praks pri pobiranju prihodkov in razvoju tehnologij, ki bi omogočile ustrezno pobiranje davkov pri čezmejnem trgovanju. Dobro bi bilo treba preučiti možnost, da bi se za luksuzno blago uporabljale višje stopnje DDV. Razpravljati bi bilo treba tudi o učinkovitih sistemih za vračilo DDV ter davčnih obrazcih in postopkih pa tudi o poenotenih sistemih za izmenjavo informacij o goljufih. Evropska komisija bi morala prispevati k vzpostavitvi takšnih institucionalnih forumov ter s tem k rasti in zmanjšanju izgub prihodkov.

1.5 EESO meni, da je delujoč mehanizem „vse na enem mestu“ (VEM) bistven del sistema, ki temelji na načelu namembnega kraja. Pobude Komisije, kakršni sta predlagani razširitev sistema mini VEM na vse storitve med podjetji in potrošniki (B2C) in prodajo blaga med podjetji in potrošniki, tako znotraj Skupnosti kot tudi zunaj nje, so zato dobrodošle.

1.6 EESO poziva vse institucije, ki sodelujejo pri reformi sistema DDV, naj preučijo možnosti za čim prejšnjo uvedbo skupnega sistema za storitve in blago, s čimer bi zmanjšali možne probleme zaradi obstoja dveh sistemov, enega za blago in drugega za storitve. EESO bi bil takšni rešitvi naklonjen, če bi bila skladna z načelom davčne nevtralnosti.

1.7 EESO poudarja pomen davčne nevtralnosti med različnimi družbami, opozarja pa tudi, da plačilo DDV ne bi smelo negativno vplivati na likvidnost nekaterih podjetij. Zato bi morali biti uvozniki dolžni plačati DDV samo, če so proizvodi dejansko tudi dani na trg, ne pa če so samo uvoženi in skladiščeni.

1.8 V zvezi s certificiranim davčnim zavezancem EESO ugotavlja, da se Komisiji zdi ta koncept pomemben za prehod na sistem DDV, ki temelji na načelu namembnega kraja, in se strinja, da bi morala potrjeno zanesljiva podjetja imeti koristi od nekaterih poenostavitvev.

1.9 Glede na to, da bo trajalo nekaj časa, preden se bodo države članice dogovorile o certificiranem davčnem zavezancu in bo potrjenih večina podjetij, in ker so hitre rešitve, opisane v predlogu, tako pomembne za delovanje sistema DDV, EESO opozarja, da bi zato spodbudil države članice, naj sprejmejo hitre rešitve za vsa podjetja, preden bo koncept certificiranega davčnega zavezanca dokončno razvit.

1.10 V zvezi z nekaterimi izjemami za transakcije znotraj Skupnosti, vključenimi v predlog o spremembi Izvedbene uredbe št. 282/2011, EESO ugotavlja, da se zdi predlog Sveta, naj Komisija poenostavi in pojasni pravni okvir za izjeme, koristen način za zmanjšanje goljufij in omejitev stroškov izpolnjevanja obveznosti za MSP.

1.11 Zdi se mu pomembno, da Komisija izvede celovito oceno učinka predpisov, da se – tudi z vidika obsega – ugotovijo praktične posledice akcijskega načrta za DDV kot celote za posameznike, podjetja in davčne organe.

1.12 EESO znova opozarja, da bi si bilo treba z vsemi močmi prizadevati za vzpostavitev dokončnega sistema DDV v razumnem času; v nasprotnem primeru obstaja tveganje, da bodo naštetii cilji ogroženi ali doseženi le delno, na škodo notranjega trga ter evropskih podjetij in potrošnikov.

2. Uvod in ozadje

2.1 Komisija je v sporočilu z naslovom *Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev*, objavljenem 7. aprila 2016, predstavila akcijski načrt za posodobitev sistema DDV v EU in napovedala številne konkretne predloge.

2.2 Akcijski načrt določa zlasti: **i)** posodobitev sistema DDV in njegovo prilagoditev novim digitalnim tehnologijam, **ii)** lažje izpolnjevanje obveznosti v zvezi z DDV za MSP, **iii)** oblikovanje ustrezne politike za določanje stopenj DDV ter **iv)** zmanjšanje vrzeli pri pobiranju DDV v državah članicah in boj proti davčnim goljufijam.

2.3 Glede na to, da čezmejna trgovina v EU obsega več kot 4,1 bilijona EUR (izvoz) oziroma 3,9 bilijona EUR (uvoz), je delujoč sistem DDV ključnega pomena za vse evropske državljane.

2.4 Komisija je 1. decembra 2016 objavila dva predloga: prvega o DDV za čezmejno e-trgovanje ⁽¹⁾ in drugega o stopnji DDV za e-publikacije ⁽²⁾.

2.5 V želji, da bi omejila goljufije na področju DDV in se odzvala na zahteve nekaterih držav članic v Svetu, je 21. decembra 2016 objavila predlog o začasem splošnem mehanizmu obrnjene davčne obveznosti v zvezi z dobavo blaga in storitev, ki presega vrednost 10 000 EUR.

2.6 Oktobra 2017 je objavila dodaten sveženj ukrepov na področju DDV. Ta sveženj zajema: **(i)** predlog spremembe sedanje direktive o DDV (2006/112/ES), ki uvaja pojem certificiranega davčnega zavezanca ter nekaj popravilnih ukrepov ⁽³⁾, **(ii)** ukrepe, s katerimi naj bi začrtali temelje za postopni prehod na obdavčitev po načelu namembne države članice in načelno odgovornost dobavitelja ⁽⁴⁾, **(iii)** predlog spremembe Izvedbene uredbe št. 282/2011, da bi uskladili in poenostavili pravila o dokazovanju transakcij znotraj Skupnosti za namen oprostitve DDV ⁽⁵⁾, **(iv)** predlog spremembe direktive o upravnem sodelovanju med nacionalnimi organi na področju DDV ⁽⁶⁾.

2.7 Natančneje, predložila je štiri „hitre rešitve“, da bi se v sedanjem sistemu zmanjšalo upravno breme za podjetja. Te štiri hitre rešitve so: **(i)** poenostavitev pravil o DDV za podjetja, ki prevažajo blago iz ene v drugo državo članico, kjer bo skladiščeno, preden bo dobavljeno znanemu kupcu, **(ii)** poenostavitev in uskladitev pravil glede verižnih transakcij in **(iii)** poenostavitev dokazila o prevozu blaga med dvema državama članicama. Te poenostavitve so omejene na podjetja, ki so certificirani davčni zavezanci. Četrta hitra rešitev, ki se nanaša na identifikacijsko številko za DDV trgovinskega partnerja, vneseno v elektronski sistem EU za preverjanje identifikacijske številke za DDV (VIES), bo na voljo za podjetja, ki so certificirani davčni zavezanci, in za podjetja, ki to niso.

2.8 Komisija namerava z vrsto zakonodajnih ukrepov in postopnimi prilagoditvami v prihodnje postopno nadomestiti sedanjo prehodno ureditev pri obdavčevanju trgovine med državami članicami z dokončnim sporazumom, ki bo temeljil na načelu obdavčitve blaga v namembni državi.

3. Splošne ugotovitve: boj proti goljufijam in sodelovanje med nacionalnimi organi

3.1 Sedanji sistem DDV v EU je močno razdrobljen in zapleten ter posledično hromi in izkrivlja trgovino in naložbe, saj prinaša nepotrebno veliko upravno breme in trgovinske ovire za podjetja.

3.2 EESO je prepričan, da bi moral biti sistem DDV EU usmerjen v lažje delovanje notranjega trga. Zlasti bi moral biti manj razdrobljen in bolj učinkovito upravljan, predvsem pri čezmejni trgovini, poleg tega pa bi ga bilo treba zaradi vse večje globalizacije in digitalizacije gospodarstva posodobiti.

3.3 EESO se pri tem strinja s Komisijo, da so goljufije na področju DDV velik problem – ocenjena izguba prihodkov zaradi goljufij znaša 151 milijard EUR – v zvezi s katerim je treba sprejeti praktične in vse bolj učinkovite ukrepe za zmanjšanje nezakonitega ravnanja, ne da bi ogrozili konsolidacijo enotnega trga ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2016) 757 final

⁽²⁾ COM(2016) 758 final

⁽³⁾ COM(2017) 567 final

⁽⁴⁾ COM(2017) 566 final

⁽⁵⁾ COM(2017) 568 final

⁽⁶⁾ COM(2017) 569 final

⁽⁷⁾ Glej mnenje EESO *Odstopanje v zvezi z DDV – obrnjena davčna obveznost*, zlasti točke 1.2 do 3.2, UL C 288, 31.8.2017, str. 52.

3.4 EESO veseli, da je Evropska komisija odločena premostiti vrzel pri pobiranju DDV, in odobrava nedavno sprejeto Direktivo št. 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, po kateri se v primere goljufij na področju DDV v vrednosti nad 10 milijonov EUR vključi Evropsko javno tožilstvo.

3.5 Zato je treba dati prednost cilju resničnega notranjega trga in boju proti goljufijam s takojšnjimi konkretnimi rezultati na tem področju, in sicer s tesnejšim sodelovanjem med davčnimi organi pri izmenjavi informacij in razvoju zbirk podatkov in platform za izmenjavo podatkov med različnimi nacionalnimi organi, s čimer bi omogočili učinkovito izvajanje davčnih predpisov. EESO zlasti poziva Komisijo in nacionalne davčne organe k tesnejšemu in intenzivnejšemu vsakodnevnemu sodelovanju, s čimer bi zagotovili izpolnjevanje zahtev notranjega trga in zmanjšali upravne stroške tako za podjetja kot davčne organe. Poleg tega bi morali Evropska komisija in davčni organi v sodelovanju z organizirano civilno družbo in drugimi zainteresiranimi stranmi preučiti, kako bi lahko nove tehnologije v bodoče prispevale k preprečevanju goljufij na področju DDV, saj so lahko koristno orodje za poenostavitev upravnega bremena tako za podjetja kot davčno upravo ter za zagotovitev potrebne transparentnosti.

3.6 EESO poudarja, da morajo države članice vzpostaviti primerne forume za izmenjavo najboljših praks pri pobiranju prihodkov in razvoju tehnologij, ki bi omogočile ustrezno pobiranje davkov pri čezmejnem trgovanju. Razpravljati bi morale predvsem o učinkovitih sistemih za vračilo DDV ter davčnih obrazcih in postopkih pa tudi o učinkovitih sistemih za izmenjavo informacij o goljufih. Evropska komisija bi morala prispevati k vzpostavitvi takšnih institucionalnih forumov ter s tem k rasti in zmanjšanju izgub prihodkov.

4. Načelo namembnega kraja in stopnje

4.1 EESO je že v mnenju o *akcijskem načrtu za DDV*⁽⁸⁾ dejal, da bi bilo treba sedanji sistem preoblikovati v dokončni sistem DDV, ki ne bo samo jasen, trden in celovit, temveč tudi sorazmeren z vidika podjetij, in prilagojen hitrim spremembam v gospodarstvu in na trgih.

4.2 S tega vidika podpira predlog, da se kot osnova za dokončni sistem DDV uporabi načelo obdavčitve v namembni državi, saj bodo s tem vsi dobavitelji na istem nacionalnem trgu imeli enake pogoje, manj pa bo tudi izkrivljanja trga EU.

4.3 Delujoč mehanizem „vse na enem mestu“ (VEM) je bistven del sistema, ki temelji na načelu namembnega kraja. Pobude Komisije, kakršni sta predlagani razširitev sistema mini VEM na vse storitve med podjetji in potrošniki (B2C) in prodajo blaga med podjetji in potrošniki, tako znotraj Skupnosti kot tudi zunaj nje, so zato dobrodošle. Brez dobro delujočega mehanizma vse na enem mestu, ki temelji na revizijah matične države, stopnjevanih poenostavitvah in sposobnosti za izravnavo nastalega vstopnega DDV iz vseh držav članic, se s kakršnimkoli sistemom, ki temelji na načelu namembnega kraja, občutno poveča upravno breme, zlasti za MSP.

4.4 EESO poudarja pomen davčne nevtralnosti med različnimi družbami, opozarja pa tudi, da plačilo DDV ne bi smelo negativno vplivati na likvidnost nekaterih podjetij. Zato bi morali biti uvozniki blaga v določeno državo dolžni plačati DDV samo, če so proizvodi dejansko tudi dani na trg, ne pa v primeru uvoza in skladiščenja proizvodov, ki še čakajo na to, da bodo dani na trg.

4.5 V zvezi s prvo fazo akcijskega načrta, ki se osredotoča na nekatere dobave blaga, EESO poziva vse institucije, ki sodelujejo pri reformi sistema DDV, naj preučijo možnost za čim prejšnjo uvedbo skupnega sistema za storitve in blago, s čimer bi zmanjšali možne probleme zaradi obstoja dveh sistemov, enega za blago in drugega za storitve.

4.6 To je zlasti pomembno, ker je v digitalnem gospodarstvu ločnica med blagom in storitvami vse bolj zabrisana in se bo v sedanjih okoliščinah, v katerih se tehnologija razvija veliko hitreje od predpisov, ki jih oblikujejo ustrezne institucije, verjetno še naprej spreminjala. EESO zato poziva Evropsko komisijo, naj upošteva in po možnosti obravnava to vprašanje v okviru sedanje reforme sistema DDV.

⁽⁸⁾ UL C 389, 21.10.2016, str. 43.

4.7 EESO meni, da bi morala biti politika stopenj DDV, ki jo izvaja Evropska komisija in ki naj bi državam članicam omogočila več prožnosti glede nižjih stopenj, načeloma združljiva z načelom namembne države, saj bo verjetno po tem sistemu manj izkrivljanja trgovine.

4.8 Večja svoboda držav članic pri določanju stopenj pa ne sme voditi v razdrobljen ali preveč zapleten sistem. Zato je treba sprejeti sorazmeren pristop, ki vodi v jasen in predvidljiv okvir izvajanja, zlasti v korist MSP in za zmanjšanje stroškov zagotavljanja skladnosti za gospodarske subjekte na splošno.⁽⁹⁾

4.9 Iz tega sledi, da bi bilo treba število dovoljenih izjem omejiti na konkretne in ustrezno utemeljene primere, da se zagotovi enoten in predvidljiv zakonodajni okvir.

4.10 V zvezi z možnimi izjemami EESO meni, da bi cilj podpore socialnih inovacij in krepitev evropskega socialnega stebra, za kar si prizadeva Komisija, lahko upravičil uporabo nižjih stopenj za socialna podjetja in sektor socialnih storitev na podlagi posebnih pobud, ki jih bodo v ta namen sprejele države članice znotraj novega pravnega okvira, ki ureja DDV.

4.11 Pomembno je, da se vzpostavi spletno informacijsko orodje, ki bo podjetjem omogočalo, da lahko spremljajo različne stopnje v 28 državah članicah. To orodje mora biti lahko dostopno, zanesljivo in po možnosti v vseh jezikih EU.

5. Certificirani davčni zavezanec

5.1 V zvezi s certificiranim davčnim zavezancem EESO ugotavlja, da se Komisiji zdi ta koncept pomemben za prehod na sistem DDV, ki temelji na načelu namembnega kraja, in se strinja, da bi morala potrjeno zanesljiva podjetja imeti koristi od nekaterih poenostavitvev.

5.2 Koncept certificiranega davčnega zavezanca in uporaba obrnjene davčne obveznosti bi lahko podjetjem prinesla znatne olajšave, da pa bi se podjetja, zlasti MSP, lahko potegovala za ta status, je po mnenju EESO nujno uveljaviti jasna in sorazmerna merila in pravila v državah članicah, da se omogoči čim širši dostop do statusa certificiranega davčnega zavezanca.

5.3 Glede na to, da bo trajalo nekaj časa, preden se bodo države članice dogovorile o certificiranem davčnem zavezancu in bo potrjenih velika večina podjetij, in ker so hitre rešitve, opisane v predlogu, tako pomembne za delovanje sistema DDV, bi EESO spodbudil države članice, naj sprejmejo hitre rešitve za vsa podjetja, preden bo koncept certificiranega davčnega zavezanca dokončno razvit.

5.4 EESO se prav tako strinja, da je treba razviti ustrezne sisteme hrambe informacij v elektronski obliki, ki bi morali biti zlahka dostopni nacionalnim davčnim organom, da bi se lahko čim bolj izkoristil status certificiranega davčnega zavezanca.

5.5 Vendar pa glede na trenutno besedilo predloga Komisije ni mogoča natančnejša in bolj podrobna ocena tega koncepta, saj je še vedno nejasen, prav tako ni jasno, kakšne bodo praktične posledice izvajanja.

5.6 EESO bi v tej fazi želel le poudariti, da bi moral instrument certificiranega davčnega zavezanca temeljiti na jasnih in transparentnih merilih za izvajanje. V zvezi s tem velja opozoriti, da bi lahko določitev meril podobnih tistim, ki urejajo koncept pooblaščenega gospodarskega subjekta, povzročila omejen dostop do sistema certificiranega davčnega zavezanca in hitrih rešitev in bi se lahko vanj vključila le neznatna manjšina poslovne skupnosti. Obstaja namreč tveganje, da bi bil sistem certificiranega davčnega zavezanca na voljo le redkim podjetjem.

5.7 Ta koncept mora zlasti v prvi fazi izvajanja Evropska komisija skrbno spremljati, da izguba pravne varnosti in enotnosti predpisov na notranjem trgu ne bi pretehtala nad koristmi, ki jih uporaba koncepta prinaša glede davčne poenostavitve in lažjega zagotavljanja skladnosti.

⁽⁹⁾ Glej mnenje EESO o akcijskem načrtu za DDV (UL C 389, 21.10.2016, str. 43), točki 3.1.6 in 3.1.7.

5.8 V zvezi z nekaterimi izjemami za transakcije znotraj Skupnosti v predlogu o spremembi Izvedbene uredbe št. 282/2011 EESO ugotavlja, da se zdi predlog Sveta, naj Komisija poenostavi in pojasni pravni okvir za izjeme, koristen način za zmanjšanje goljufij in omejitev stroškov izpolnjevanja obveznosti za MSP.

6. Naslednji ukrepi in končne ugotovitve

6.1 Na splošno se EESO zdi pomembno, da Komisija izvede celovito oceno učinka predpisov, da se – tudi z vidika obsega – ugotovijo praktične posledice akcijskega načrta za DDV kot celote za posameznike, podjetja in davčne organe.

6.2 Poleg tega v navezavi na svoje prejšnje mnenje o *akcijskem načrtu za DDV* ⁽¹⁰⁾ ugotavlja, da je treba različne dele akcijskega načrta izvesti kot nedeljivo celoto.

6.3 EESO znova opozarja, da bi si bilo treba z vsemi močmi prizadevati za vzpostavitev dokončnega sistema DDV v razumnem času; v nasprotnem primeru obstaja tveganje, da bodo našteti cilji ogroženi ali doseženi le delno, na škodo notranjega trga in evropskih podjetij, ki na njem poslujejo.

V Bruslju, 14. marca 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ UL C 389, 21.10.2016, str. 43.