

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi s pravili glede izdajanja računov

COM(2009) 21 konč. – 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

Svet Evropske unije je 27. februarja 2009 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 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi s pravili glede izdajanja računov“

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 28. maja 2009. Samostojni poročevalec je bil g. BURANI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 454. plenarnem zasedanju 10. in 11. junija 2009 (seja z dne 10. junija) s 114 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Dokument Komisije je predstavljen kot rezultat obveznosti, s katero ji je Svet naložil, da do 31. decembra 2008 predloži poročilo in morebitne predloge v zvezi s **tehnološkim razvojem na področju izdajanja računov**. Predpisi iz Direktive Sveta 2006/112/ES (direktive o DDV) svojih ciljev niso v celoti dosegli, poleg tega pa je njihova revizija privedla do nadaljnjih razmislekov in pokazala še **druge pomanjkljivosti**. S predlagano direktivo naj bi prispevali k poenostavitvi, zmanjšanju upravne obremenitve za gospodarske subjekte, zlasti mala in srednje velika podjetja (MSP), ter posredno – vendar učinkovito – k boju proti goljufijam.

1.2 Predlogi v zvezi z **izdajanjem računov** so podrobni in zelo tehnične narave, z vsemi pa naj bi dosegli prej navedene cilje. Omeniti velja zlasti izrecno priznavanje **enake obravnave elektronskih in papirnih računov**. EESO se **strinja s predlaganimi ukrepi**, ki se zdijo smiselni in v skladu z načeli dobrega upravljanja, vendar izraža resne pridržke glede **pretirane svobode**, dane državam članicam pri odločitvi o tem, ali bodo sprejele vrsto predpisov ali pa ne. Odbor se zaveda težav, s katerimi se srečuje Komisija pri pripravi obvezujočih predpisov, veljavnih v celotni EU; po drugi strani pa je odpor držav članic proti sprejetju določenih predpisov lahko tudi posledica različnih ravni zapletenosti upravnih postopkov ali zakonodajne togosti. Rezultat tega položaja pa je, da povzroča **prožnost pri izvajanju predpisov in posledično upočasnitev uskladitvenega procesa**, kot tudi povečanje upravnega bremena za podjetja.

1.3 EESO meni, da mora izraziti **resne pridržke** zgolj glede ene točke: predloga, **da se organom oblasti v drugih državah članicah odobri dostop do elektronskih arhivov podjetij**. Takšna pravica precej presega načela upravnega sodelovanja in

se ne zdi pravno vzdržna, zlasti ob upoštevanju dejstva, da se istočasno črta predpis, po katerem je dovoljeno podatke uporabljati izključno za namene nadzora.

2. Uvod

2.1 Predpisi o obračunavanju DDV, ki so v bistvu pravna in ureditvena podlaga za pobiranje davkov in – posredno – boj proti davčnim utajam, so vsebovani v Direktivi 2001/115/ES, ki je danes vključena v „direktivo o DDV“, 2006/112/ES. Člen 237 te direktive določa, da Komisija predloži poročilo, po potrebi obenem s predlogom za spremembo pogojev za **elektronsko izdajanje računov**, ki upošteva tehnološki razvoj na tem področju. V zdaj obravnavanem predlogu direktive Komisija ugotavlja, da prvotni predpisi niso v celoti dosegli ciljev; zato izkorišča priložnost, da **področje veljave predlogov razširi** tako, da se odpravijo pomanjkljivosti, ugotovljene na tem področju.

2.2 Sklop novih predpisov temelji na štirih temeljnih ciljih: poenostavitvi predpisov za zmanjšanje upravnih obremenitev za podjetja, spodbujanju MSP, širitvi uporabe elektronskega izdajanja računov in prispevku k boju proti utajam DDV. Naloga zagotovo ni preprosta, vendar se je je Komisija lotila z najboljšimi nameni. Rezultati pa bodo odvisni od dobre volje in učinkovitosti, ki ju bodo nacionalne uprave pokazale pri izvajanju določb direktive.

2.3 **Zmanjšanje upravnih obremenitev** je zaveza, ki jo je Komisija prevzela s sprejetjem „akcijskega načrta“ iz leta 2007. S tem predlogom, ki **elektronsko izdajanje računov** vključuje v sveženj ukrepov za spodbujanje boljše zakonodaje, namenjen

zmanjševanju birokratskih obremenitev podjetij, ima Komisija dvojen namen: zagotoviti, da davčni organi elektronskim računom priznajo enako dokazno vrednost kot papirnim računom, in opredeliti sklop usklajenih predpisov, s katerimi naj bi zmanjšali sedanji manevrski prostor držav članic, zlasti v zvezi s samocertificiranjem.

2.4 Kar zadeva MSP, velja posebej pozdraviti dva ukrepa: prvi predvideva razširitev področja uporabe **poenostavljenega izdajanja računov**, drugi pa možnost **obračunavanja DDV na podlagi sistema plačane realizacije** (sistema „cash accounting“). To naj bi vodilo do zmanjšanja stroškov, poenostavitve postopkov in posredno do spodbujanja MSP, da razširijo svoje mednarodno poslovanje ali z njim ponovno začnejo.

2.5 Predlog se uvršča v okvir lizbonske strategije za rast in zaposlovanje in ima velik političen pomen, saj omogoča nadaljnjo konsolidacijo enotnega trga. V tem okviru bo **spodbujanje širjenja elektronskega izdajanja računov** in hranjenja računov prispevalo k bolj tekočim poslovnim transakcijam. Podjetjem bo omogočilo nove priložnosti in koristi z zmanjšanjem stroškov, povečanjem produktivnosti in uporabo novih tehnologij, zlasti s preusmeritvijo virov, uporabljenih za zbiranje, registriranje in arhiviranje podatkov.

2.6 Čeprav poskuša predlog Komisije, ki je prispevek k **boju proti goljufijam**, odpraviti pravne ovire za elektronsko izdajanje računov, zlasti pri čezmejnem izdajanju računov, želi vendarle zaostri predpise o vlogi računa pri odbitku DDV, obenem pa omogočiti hitrejšo izmenjavo informacij o dobavah znotraj Skupnosti.

2.7 EESO meni, da je sklop obravnavanih predpisov v skladu z načeli, na podlagi katerih je predlog nastal, in jih v splošnem odobrava, vendar z nekaterimi pripombami in predlogi, ki bodo – če bodo sprejeti – izboljšali možnosti praktične uporabe predpisov.

3. Glavni predlagani ukrepi in ugotovitve

3.1 Glede **zaporednih obračunov ali plačil** (čl. 64.2) novi predpisi določajo, da se **stalne dobave blaga** v obdobju, daljšem od enega koledarskega meseca, ki so odposlane ali odpeljane **zoprostitvijo DDV**, štejejo za zaključene na koncu vsakega koledarskega meseca; za **opravljene storitve, za katere je treba plačati DDV** in ki se **stalno** opravljajo v časovnem obdobju, daljšem od enega leta, se šteje, da so zaključene ob koncu vsakega koledarskega leta. Države članice lahko „v nekaterih primerih“ dobav blaga ali opravljanja storitev, ki jih navedeni kategoriji ne zajemata, uporabijo konvencionalni rok enega koledarskega leta.

3.1.1 Poenostavitev, ki jo uvajajo ti predpisi, je treba pozdraviti, tudi zato, ker omogoča boljši nadzor stalnih transakcij. Vendar ima EESO nekaj pridržkov glede možnosti, ki državam članicam dopušča, da uporabijo običajni rok enega koledarskega leta za primere, ki jih direktiva ne predvideva; to slabi usklajevanje, splošnost besedila pa lahko povzroča nesporazume ali tudi ugovore.

3.2 Člen 167a določa, da v primerih, ko obveznost za obračun odbitnega davka nastane ob prejemu plačila (sistem plačane realizacije oziroma „cash accounting“), države članice **lahko** določijo, da pravica do odbitka nastane, kadar je blago dobavljeno ali storitev opravljena ali ko je izdan račun. To je mogoče samo, če se za davčnega zavezanca uporabi načelo o nastanku obveznosti ob prejemu plačila in če njegov letni promet ne presega 2 000 000 EUR.

3.2.1 Ti predpisi so velika olajšava za tista MSP, ki poslujejo na podlagi ureditve po plačani realizaciji, in za podjetja, ki se poslužujejo ugodnosti obrnjene davčne obveznosti, a nimajo računov. Vendar ti predpisi določajo, da jih države članice **lahko sprejmejo, niso pa tega dolžne storiti**. Tudi tu gre za slabitev usklajevanja in – do neke mere – načela o enakih konkurenčnih pogojih. V obrazložitvenem memorandumu Komisija predlaga omejitve neobveznih ukrepov za vse države članice, vendar besedilo člena („lahko“) v primerjavi z razglašeno namero dopušča dvome.

3.3 Člen 1(9) predloga vsebuje niz sprememb člena 178 v odstavkih a), c) in f) Direktive 2006/112/ES. Za upravičenost do odbitkov morajo biti računi v bistvu sestavljeni v skladu z merili iz naslova XI, poglavja 3 direktive o DDV. Če torej ponudnik/dobavitelj obračunava DDV na podlagi plačane realizacije, države članice **lahko** dovolijo naslovniku, da pravico do odbitka uveljavlja takoj. Predpis uvaja načelo, ki spodbuja nemoten potek transakcije, vendar, kot že rečeno, državam članicam prepuščena možnost, da predpisa niso dolžne uporabljati, ne pripomore k zaželenemu usklajevanju.

3.4 Vrsta ukrepov (črtanje členov 181 in 182, nova člena 218a in 219a) naj bi odpravila težave za **podjetja, ki oskrbujejo druga podjetja oziroma zanje opravljajo storitve**. Ta podjetja morajo trenutno – načeloma, čeprav je tolmačenje sporno – poslovati v skladu s **predpisi o izdajanju računov** v namembni državi članici. Uvaja se sklop usklajenih predlogov za račune, tako elektronske kot papirne, ki omogočajo njihovo uporabo v vsej EU. Enako velja za izdajanje **računov zasebnikom**, za katere ostajajo v veljavi predpisi, veljavni v kraju obdavčitve.

3.4.1 Novi predpisi se nanašajo na **poenostavljene račune**, ki se *lahko dovolijo* v nekaterih primerih, zlasti če je davčna osnova nižja od 200 EUR in če je dobava/storitev oproščena davka, brez pravice do odbitka; ta možnost je spremenjena v obveznost, ki jo države članice *lahko uvedejo* za dobavo blaga ali storitev na svojem ozemlju.

3.4.2 Razlika med „popolnim“ in poenostavljenim računom je v različnosti njune uporabe: prvi se uporablja za uveljavljanje pravice do odbitka, z drugim pa načeloma to ni mogoče, razen v nekaterih dovoljenih primerih in samo na ozemlju iste države članice. Novosti so v skladu z željo Komisije, da bi poenostavili postopke in zmanjšali obremenitev podjetij, vendar so različne možnosti, ponujene državam članicam, vnovič v nasprotju z načelom usklajevanja. To je jasno znamenje, da se države članice še naprej branijo sprejemati enotne upravne postopke in sisteme. Glede poenostavljenih računov bi bila boljša zavezujoča kot pa poljubna uporaba pravila, predvidena v zdajšnjem predlogu direktive, da se preprečijo dodatni upravni stroški podjetij, ki so dejavna v več državah članicah in bi zato morala upoštevati različne predpise.

3.5 Države članice lahko davčnim zavezancem, ki na njihovem ozemlju dobavljajo blago in storitve, postavijo rok za izdajanje računov. V skladu s predlogom direktive se skrajša rok, predviden v členu 222 Direktive 2006/112/ES, tako da bi račun moral biti izstavljen najpozneje 15. v mesecu, ki sledi mesecu, v katerem je prišlo do obdavčljivega dogodka. Odbor meni, da je ta rok za mnoge sektorje, na primer gradbeništvo, prekratek, ter predlaga, da se sprememba črta in torej ohrani člen 222 nespremenjen, ali pa se podaljša rok za izdajo računov za najmanj dva meseca.

3.6 Vrsta novih predpisov se nanaša na **postopke** (tudi elektronskega) **zajemanja, registriranja in arhiviranja** dokazil o obdavčljivih in neobdavčljivih transakcijah. EESO o tem ne

namerava dajati posebnih pripomb, razen glede možnosti držav članic, da lahko zahtevajo obvezno **prevajanje nekaterih računov v svoje uradne jezike**. Ta obveznost v nekaterih državah sicer že obstaja, vsekakor pa je za podjetja dodatno breme, ki ni nepomembno.

3.7 Pomembno novost uvaja novi člen 249 v zvezi z **nadzorom**. Prvotno besedilo dovoljuje dostop do elektronskega arhiva računov samo organom oblasti države, v kateri ima gospodarski akter sedež, novo besedilo pa predlaga, da se **dostop razširi na organe oblasti druge države članice**, v kateri je treba plačati DDV. Odpravljena je tudi zdaj veljavna omejitev, na podlagi katere imajo *nacionalni* organi države članice pravico do dostopa, v „kolikor ti organi to zahtevajo za namene nadzora“.

3.7.1 Razširitev pooblastila za dostop na organe druge države članice, in to brez omejitev, je po mnenju EESO **dodelitev pravice, ki presega pravila o upravnem sodelovanju**. Doslej še ne obstaja nobena določba, ki bi neki tuji upravi – z dovoljenjem sodnega organa ustrezne države ali brez njega – omogočala, da zaslišuje ali preiskuje državljana te države. Novi predpis uvaja **koncept, ki ustreza preiskavi z elektronskimi sredstvi**. Poleg tega si je težko predstavljati, kako je mogoče dostopati do elektronskega arhiva in se seznanjati izključno z ustreznimi podatki, ne da bi se ob tem menili za tiste, ki nimajo nič skupnega z razlogi za preiskavo.

3.8 EESO lahko čestita Komisiji, da je vnovič spodbudila že začeto delo na področju poenostavitve postopkov, zmanjšanja upravnih in računovodskih bremen in poostritve boja proti goljufijam. Zaskrbljen je zaradi šibkega napredka v smeri usklajevanja predpisov, čeprav priznava težave, ki jih povzroča odpor držav članic, in ima še naprej močne pridržke pravne, a tudi načelne narave, do novih predpisov o dostopu do elektronskih arhivov.

V Bruslju, 10. junija 2009

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Mario SEPI