

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej

COM(2008) 428 wersja ostateczna – 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Dnia 28 sierpnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2009 r. Sprawozdawcą był Sergio SANTILLÁN CABEZA.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25–26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego 2009 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 171 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera poprawki techniczne – w wielu przypadkach niezbędne – jakie wniosek wprowadza do dyrektywy 2006/112/WE. Wyraża jednak ubolewanie, że proponowana reforma ma ograniczony zasięg ze względu na brak konsensusu politycznego.

1.2 Jak już stwierdzono wcześniej, stosowanie podatku VAT do usług i towarów przyczyniających się do oszczędności energii i ochrony środowiska jest kwestią, która wymaga rozważenia.

1.3 W odniesieniu do obniżonych stawek podatku VAT na świadczenie usług polegających na remoncie, naprawie, przebudowie, utrzymaniu i sprzątaniu budynków mieszkalnych, EKES wyraża wątpliwość, czy słusznie usunięto odniesienie do budownictwa „socialnego”. Jednakże, ponieważ zastosowanie obniżonych stawek nie jest obowiązkowe, jest to decyzja, którą państwa członkowskie będą podejmować indywidualnie.

1.4 Przyznanie wszystkim państwom członkowskim możliwości stosowania obniżonych stawek podatku VAT na usługi restauracyjne i cateringowe – którą niektóre państwa członkowskie odrzucają – ma na celu ustanowienie równych warunków, gdyż ryzyko zakłócenia konkurencji w ramach obecnie obowiązujących przepisów jest niskie. EKES popiera wyłączenie napojów alkoholowych z zakresu stosowania obniżonej stawki.

1.5 W odniesieniu do „drobnych napraw rzeczowego majątku ruchomego” przepisy państw członkowskich będą musiały określać, które usługi będą objęte obniżoną stawką – mając na uwadze dużą pojemność definicji zastosowanych terminów.

1.6 EKES proponuje, aby dietetyczne środki spożywcze stosowane w przypadku określonych chorób były wolne od podatku VAT (zob. pkt 4.8.6 niniejszej opinii).

1.7 EKES sugeruje, aby, po zmianie kryteriów wniosku, włączyć do załącznika III usługi w zakresie naprawy i utrzymania pojazdów, na warunkach opisanych w punkcie 4.8.5.1 niniejszej opinii.

1.8 EKES zgadza się z zastosowaniem obniżonych stawek VAT do rozszerzonych kategorii dóbr i usług, w zależności od konkretnych możliwości budżetowych państw członkowskich, sytuacji gospodarczej oraz interesów rynku wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej.

1.9 EKES pozytywnie ocenia wysiłki Komisji mające na celu pełną harmonizację podatku VAT, lecz ubolewa nad brakiem decyzji politycznej ze strony Rady UE.

2. Wstęp

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy, do którego odnosi się niniejsza opinia, składa się z **uzupełnień i dostosowań technicznych** dodanych do dyrektywy z 2006 r., zwanej dalej „dyrektywą w sprawie podatku VAT” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

2.2 Według Komisji celem jest wprowadzenie szeregu pilnych reform, aby rozwiązać „problemy natury prawnej i politycznej powodowane rozbieżnościami w interpretacji dyrektywy bądź brakiem równych warunków dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o możliwość stosowania stawek obniżonych w tych obszarach, w których nie zakłóca to prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego”.

2.3 Celem jest zapewnienie wszystkim państwom członkowskim większej autonomii i pewności oraz równego traktowania.

2.3.1 Chociaż przepisy te nie są skierowane wyłącznie do MŚP, które należą do priorytetowych obszarów działania w strategii lizbońskiej, to przyniosą korzyści również im, ponieważ w przedmiotowych sektorach działa wiele małych i średnich przedsiębiorstw, a wniosek przyczyni się do powstania większej pewności prawa co do dalszego stosowania obniżonych stawek podatku VAT w tych sektorach.

2.4 W dyrektywie w sprawie podatku VAT wprowadza się cztery rodzaje zmian:

- rozszerzenie zakresu usług świadczonych lokalnie, w tym wprowadzenie stałych uaktualnionych przepisów dotyczących usług pracochłonnych wymienionych w załączniku IV, który traci moc z dniem 31 grudnia 2010 r. Załącznik IV zostanie zatem skreślony;
- skreślenie artykułów lub ustępów mających charakter tymczasowy lub odnoszących się do konkretnych sytuacji w państwach członkowskich, które już nie mają miejsca;
- poprawki redakcyjne;
- zmiany w treści załącznika III, zawierającego wykaz dostaw towarów i świadczenia usług, do których można zastosować stawki obniżone, o których mowa w art. 98.

3. Nowy załącznik III

3.1 Zmiany redakcyjne lub dodanie treści w określonych kategoriach.

3.1.1 Kategoria 3: **produkty farmaceutyczne**. Włączenie sformułowania „oraz pochłaniającymi środkami higienicznymi”, które obejmuje wyroby higieniczne dla kobiet i pieluchy dziecięce.

3.1.2 Kategoria 4: **sprzęt dla osób niepełnosprawnych**. Dodanie sformułowania „urządzeniami i sprzętem elektrycznym, elektronicznym i innym oraz środkami transportu [...], łącznie z leasingiem, najmem [...]”. Wniosek obejmuje obecnie również urządzenia i sprzęt specjalnie zaprojektowany lub przystosowany dla osób niepełnosprawnych (np. klawiatury Braille’a, specjalnie przystosowane pojazdy).

3.1.3 Kategoria 6: **książki**. Włączenie sformułowania „książek audio, [...] CD-ROM-ów lub jakichkolwiek podobnych nośników fizycznych [...]”. Rozszerzono zakres zastosowania o książki na płytach CD, CD-ROM-ach lub jakichkolwiek podobnych nośnikach fizycznych, które powtarzają głównie te same informacje, jakie zawarte są w książkach drukowanych.

3.1.4 Kategoria 8: **usługi nadawcze radiowe i telewizyjne**. Wyjaśniono, że opodatkowaniu podlega świadczenie tych usług, a nie ich odbiór.

3.1.5 Kategoria 9: **świadczenie usług przez pisarzy itp.** Wyjaśniono, że kategoria ta obejmuje również usługi, „za które pobierają wynagrodzenie w postaci tantiem za należne im prawa autorskie”. Zmieniono brzmienie tekstu, ponieważ tantiemy nie są usługami podlegającymi opodatkowaniu, lecz wynagrodzeniem za pewne usługi.

3.1.6 Kategoria 16: **usługi świadczone przez zakłady pogrzebowe i krematoria**. Nowe sformułowanie ma na celu oddzielenie przedmiotu definicji od określenia jakości usługodawcy.

3.1.7 Kategoria 18: **usługi w zakresie oczyszczania ulic, utylizacji odpadów itp.** Usunięto niespójności poprzez przyznanie obniżonej stawki dodatkowo trzem usługom, nieuwzględnionym w obecnie obowiązującym tekście: oczyszczanie i recykling wody ściekowej, ścieków oraz recykling odpadów i usługi prowadzące do powtórnego wykorzystania odpadów.

3.2 Rozszerzenie zakresu usług związanych z **sektorem budownictwa mieszkaniowego i niektórymi budowlami niekomercyjnymi**.

3.2.1 Modyfikacja kategorii 10 oraz dodanie nowej kategorii 10a mają na celu:

- udzielenie większego pola manewru państwom członkowskim poprzez skreślenie odniesienia do usług budownictwa mieszkaniowego świadczonych „w ramach polityki społecznej”;
- dodanie „remontów, napraw i sprzątnia budynków mieszkalnych” (dotąd w załączniku IV) oraz ich utrzymania.
- rozszerzenie możliwości stosowania obniżonych stawek podatku VAT na usługi polegające na remoncie, naprawie, przebudowie, utrzymaniu i sprzątniu „miejsc kultu, obiektów dziedzictwa kultury i pomników historycznych”.

3.3 Włączenie dwóch nowych kategorii

3.3.1 Usługi restauracyjne i cateringowe

3.3.2 Kategoria 12 obecnego załącznika III (który nie został zmieniony) obejmuje:

„Zakwaterowanie w hotelach i podobnych obiektach, w tym zakwaterowanie w obiektach wypoczynkowych oraz wynajem miejsc kempingowych lub miejsc do parkowania dla przyczep kempingowych”.

3.3.3 Nowa kategoria (12a) obejmuje:

„Świadczenie usług restauracyjnych i cateringowych, z wyłączeniem dostaw napojów alkoholowych”.

3.3.3.1 Istnieją dwa powody, dla których dodano te elementy: a) konieczność równego traktowania wszystkich państw członkowskich oraz b) fakt, że usługi te spełniają te same kryteria, co inne dodane usługi świadczone lokalnie.

3.3.4 Usługi świadczone lokalnie

3.3.4.1 Niniejsze nowe kategorie dotyczą pięciu przypadków:

„19) świadczenie usług ogrodniczych i zagospodarowania krajobrazu oraz utrzymania ogrodów;

20) drobne naprawy rzeczowego majątku ruchomego, w tym rowerów dwu- i trójkołowych wszystkich typów, z wyłączeniem wszystkich innych środków transportu;

21) usługi czyszczenia i utrzymania rzeczowego majątku ruchomego;

22) świadczenie usług pomocy w gospodarstwach domowych, takie jak pomoc domowa, opieka nad dziećmi, osobami starszymi, chorymi lub niepełnosprawnymi;

23) usługi pielęgnacyjne z rodzaju usług świadczonych w salonach fryzjerskich i kosmetycznych”.

3.3.4.2 Do kategorii tych należą usługi, które już znajdowały się w obecnym załączniku IV, w którym zawarto postanowienia tymczasowe obowiązujące do dnia 31 grudnia 2010 r., lecz również włączono do nich pewne nowe usługi o podobnym charakterze.

4. Uwagi

4.1 EKES szeroko przedyskutował przedmiot niniejszej opinii podczas analizy komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ COM(2007) 380 wersja ostateczna, z dnia 5 lipca 2007 r.

która była z kolei oparta na badaniu przedstawionym przez Copenhagen Economics.

4.2 W swojej opinii ⁽²⁾ EKES zwrócił uwagę na następujące aspekty:

— VAT jest w państwach członkowskich podporządkowany w przeważającej mierze celom podatkowym.

— Stosowanie stawek obniżonych wynika ze względów politycznych i społecznych.

— Harmonizacja podatku VAT jest dążeniem bez odbicia w faktach, usprawiedliwiającym (zdaniem Komisji) próbę zharmonizowania rodzajów działalności, które oddziałują w skali transgranicznej lub odpowiadają już przyjętym kryteriom polityki wspólnotowej.

— Należy dopilnować, by każde obniżenie stawek podatku VAT **rzeczywiście** było oparte na kryteriach społecznych.

— Uproszczenie procedur i przejrzystość zasad ułatwiają kierowanie przedsiębiorstwami i prowadzenie kontroli przez władze.

— Wobec konieczności odłożenia na długo realizacji marzenia o systemie ostatecznym, należy przyznać państwom członkowskim większą niezależność w ustalaniu stawek obniżonych na **usługi lokalne**.

4.2.1 Uwagi zawarte w cytowanej powyżej opinii są nadal w pełni aktualne.

4.3 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy wprowadza do obecnych uregulowań jedynie częściowe i pilnie potrzebne zmiany. Jak wyjaśnia Komisja, nie ma on na celu dokonania gruntownego przeglądu obecnie obowiązującej dyrektywy, w sprawie której debata „dopiero się rozpoczęła”. Wniosek obejmuje jednakże kwestie o znaczeniu społecznym i gospodarczym, takie jak podatek VAT od restauracji, sektorów pracochłonnych oraz usług świadczonych lokalnie.

4.4 Poprawki techniczne

Poprawki czysto techniczne ogólnie uzyskały poparcie Komitetu, o ile są niezbędne, poprawiają tekst i wyjaśniają kontrowersyjne kwestie.

4.5 Poprawki dotyczące sektora budownictwa mieszkaniowego

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe, Dz.U. C 211 z 19.8.2008 r., s. 67.

4.5.1 Dostawa i budowa budynków mieszkalnych

4.5.1.1 Stałe stosowanie obniżonych stawek do wszystkich rodzajów budownictwa mieszkaniowego – nie tylko tych wchodzących w skład „polityki społecznej”, jak zapisano w obecnie obowiązującej kategorii 10 – istotnie rozszerza zakres obniżenia podatku VAT. Za zmianą tą stoi argument, że państwa członkowskie interpretowały znaczenie „polityki społecznej” na różne sposoby; przyczyniają się do niej także przepisy dotyczące miejsca opodatkowania tych dostaw, zgodnie z którymi podatek jest pobierany w miejscu, gdzie mieści się dana nieruchomość.

4.5.1.2 Mimo że dzięki temu zachodzi harmonizacja, można się zastanawiać, czy nie posunięto się zbyt daleko w tym całościowym podejściu, mając na względzie wpływ reformy⁽¹⁾. Czy stosowanie obniżonych stawek do wszystkich rodzajów budownictwa mieszkaniowego, o różnych cenach i pełniących zróżnicowane funkcje, przyczynia się do osiągnięcia celu pożądanego pod względem społecznym i gospodarczym?

4.6 Prace naprawcze w budynkach mieszkalnych i innych budynkach

4.6.1 Remont i przebudowa były już uwzględnione w załączniku III w odniesieniu do budynków mieszkalnych w ramach polityki społecznej, natomiast remont i przebudowa prywatnych budynków mieszkalnych; wraz ze sprzątnięciem w prywatnych budynkach mieszkalnych, mieściły się w załączniku IV. Słusznie dodano tu „miejsca kultu, obiekty dziedzictwa kultury i pomniki historyczne”.

4.6.2 Ponadto usunięto wyłączenie „materiałów stanowiących znaczącą część wartości świadczonej usługi”. Zaproponowano tu zatem umożliwienie wszystkim zainteresowanym włączenia takich dostaw po obniżonej stawce, jeśli towary te stanowią część świadczonej usługi.

4.6.2.1 Zdaniem Komitetu obie powyższe poprawki są uzasadnione.

4.7 Obniżony podatek VAT w odniesieniu do usług restauracyjnych i cateringowych

4.7.1 Obniżenie podatku VAT w sektorze restauracyjnym i cateringowym jest kwestią delikatną, która od dawna była przedmiotem dyskusji i której nadal są przeciwne niektóre państwa członkowskie.

4.7.2 Według oceny oddziaływania przygotowanej przez Komisję⁽²⁾ sektor usług barowych, restauracyjnych i cateringowych stanowi 6,1 % prywatnej konsumpcji⁽³⁾ oraz

(1) Ogółem sektor budownictwa reprezentuje 6,2 % wartości dodanej (UE-27), z czego budownictwo mieszkaniowe stanowi połowę, tj. 3,1 %.

(2) SEC(2008) 2190. Bruksela, 7.7.2008 r.

(3) UE-25 (wszystkie państwa członkowskie oprócz Bułgarii i Rumunii).

1,9 % wartości dodanej. Generuje też 3,3 % ogólnego zatrudnienia⁽⁴⁾. Organizacja branżowa HOTREC informuje, że do sektora tego należy 1,6 mln lokali⁽⁵⁾.

4.7.3 Jak już zostało zauważone przez Komitet, stawka stosowana w odniesieniu do omawianego sektora ma wpływ na usługę ściśle lokalną, ale także na rozłożenie ruchu turystycznego między państwami członkowskimi. Taki stan rzeczy, wraz z faktem, że podatek VAT pobierany od restauracji jest ważnym źródłem dochodów, komplikuje przyjęcie w UE wspólnego kryterium w tym zakresie i nie zostało ono jeszcze dotąd osiągnięte⁽⁶⁾.

4.7.3.1 W odniesieniu do turystyki skutki prawdopodobnie będą się różnić w państwach członkowskich. Ponadto w branży hotelarskiej (podobnej do usług restauracyjnych z perspektywy rynku wewnętrznego), w której można obecnie stosować obniżone stawki podatku VAT, Komisja nie stwierdza zakłóceń związanych z wysokością pobieranego podatku VAT. Co więcej, koszty wyżywienia w restauracji nie stanowią głównej części pakietów wycieczkowych.

4.7.4 Obecne uregulowania, oparte na postanowieniach tymczasowych na mocy dyrektywy 2006/112/WE, powodują istotne rozbieżności: 11 państw członkowskich już stosuje niższe stawki na podstawie szczegółowych odstępstw⁽⁷⁾, podczas gdy pozostałe 16 państw nie otrzymało takiej możliwości. Proponowana poprawka dąży zatem do ogólnego wyrównania warunków w tej dziedzinie.

4.7.5 Wyłączenie napojów alkoholowych jest konieczne ze względu na spójność z istniejącymi postanowieniami dotyczącymi ich zakupu w lokalach do celów późniejszej konsumpcji⁽⁸⁾.

4.7.6 W każdym przypadku należy pamiętać, że stosowanie obniżonych stawek podatku nie jest obowiązkowe, lecz stanowi możliwość, z której mogą skorzystać państwa członkowskie.

4.8 Usługi świadczone lokalnie⁽⁹⁾

4.8.1 Nowe kategorie od 19 do 23 obejmują wachlarz usług, z których część została już uwzględniona w obecnie obowiązującej dyrektywie w ramach postanowień przejściowych: gdyby tekst nie został zmieniony, od 1 stycznia 2011 r. usługi te podlegałyby normalnej stawce podatku VAT.

(4) UE-27. Po dodaniu hoteli generuje 4,4 % ogólnego zatrudnienia.

(5) Konfederacja Narodowych Organizacji Hoteli, Restauracji, Kawiarni w UE. Liczba ta dotyczy wszystkich trzech branż. Według HOTREC w branżach tych zatrudnionych jest co najmniej 9 mln osób.

(6) Niektóre państwa członkowskie, jak Francja, są za stosowaniem obniżonej stawki, która już obowiązuje w innych krajach, natomiast między innymi Niemcy są temu przeciwne, podobnie jak sprzeciwiają się wszelkiemu rozszerzeniu zakresu stosowania obniżonych stawek podatku VAT.

(7) Są to: Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Cypr, Luksemburg, Holandia, Austria, Polska, Portugalia i Słowenia.

(8) Dyrektywa 2006/112/WE, załącznik III, kategoria 1 obejmuje: „Środki spożywcze (łącznie z napojami, ale z wyłączeniem napojów alkoholowych)[...]”.

(9) Usługi lokalne – w tym znaczna część usług pracochłonnych – tworzą 4,8 % prywatnej konsumpcji (UE-25, oprócz Bułgarii i Rumunii) oraz 2,1 % wartości dodanej. Uważa się, że mają niewielkie znaczenie gospodarcze, z wyjątkiem napraw budynków.

4.8.2 Ogólnie rzecz biorąc, nie ma ryzyka zakłócenia konkurencji w przypadku tego rodzaju usług, które generują pokaźne zatrudnienie.

4.8.3 Włączenie usług ogrodniczych i usług z nimi związanych wydaje się słuszne, gdyż mają one te same cechy co inne rodzaje usług.

4.8.4 Naprawy „rzecowego majątku ruchomego”:

- a) utrzymano w mocy kryterium definiujące, że naprawy te muszą być „drobne”;
- b) jednakże, poprzez wprowadzenie ważnej zmiany koncepcyjnej, wybrano definicję ogólną zamiast konkretnego wymieniania określonych towarów (jak rowery, obuwie itp.). Majątek **ruchomy** to taki, który można przetransportować z jednego miejsca w inne (według definicji z hiszpańskiego kodeksu cywilnego), natomiast interpretacja majątku **rzecowego** jest ustanowiona w niektórych europejskich systemach prawnych. Nowa kategoria jest bardzo obszerna, w związku z czym ustawodawstwo krajowe będzie musiało określić rodzaje majątku, do którego ma zastosowanie dyrektywa, zgodnie z przepisami prawa każdego kraju. EKES proponuje jednak, aby nie nakładać ograniczeń na różne kategorie usług.

4.8.5 Naprawa i utrzymanie samochodów:

- Biorąc pod uwagę znaczne wysiłki finansowe podejmowane przez Unię Europejską i państwa członkowskie na rzecz przemysłu samochodowego, za konieczne uznaje się jednoznaczne włączenie usług polegających na naprawie i utrzymaniu samochodów w zakres usług świadczonych lokalnie, celem zwiększenia siły nabywczej posiadaczy samochodów w Europie, wspierania jakości i bezpieczeństwa samochodów oraz zapewnienia utrzymania zatrudnienia w tej branży na dotychczasowym poziomie.

4.8.5.1 W związku z powyższym, Komitet proponuje następujące zmiany w załączniku III wniosku:

- (8) 20) po słowach „rowerów dwu- i trójkołowych wszystkich typów”: zamienić słowa „z wyłączeniem wszystkich innych środków transportu” na słowa „i pojazdów samochodowych osobowych i przemysłowych”.
- (8) 21) Dodać, po słowach „majątku ruchomego”, co następuje: „w tym pojazdów samochodowych osobowych i przemysłowych”.

4.8.6 Specjalna żywność w przypadku określonych chorób:

- Dietetyczne środki spożywcze stosowane w przypadku określonych chorób, jak fenyloketonuria i celiakia powinny być wolne od podatku VAT.

4.9 Usługi pracochłonne

4.9.1 Usługi te zostały już uwzględnione w definicji usług świadczonych lokalnie (pkt 4.8).

4.9.2 Ogólnie usługi takie wiążą się z pracą wykonywaną przez większą część – w porównaniu do reszty gospodarki – niewyspecjalizowanych pracowników zatrudnionych tymczasowo. Korzystniejsze przepisy podatkowe mogą przyczynić się do większej stabilności zatrudnienia tych osób.

4.9.3 Odnosnie do skutków, Copenhagen Economics dostarcza pewnych danych na temat przewidywanego wzrostu PKB w wyniku obniżenia podatku VAT pobieranego od usług świadczonych lokalnie i restauracji z powodu włączenia prac wykonywanych samodzielnie i w ramach nielegalnej działalności gospodarczej do gospodarki oficjalnej.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego