

Bruselj, 1. december 2016
(OR. en)

14823/16

Medinstitucionalna zadeva:
2016/0374 (CNS)

FISC 210
ECOFIN 1114
IA 129

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	1. december 2016
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2016) 758 final
Zadeva:	Predlog DIREKTIVE SVETA o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost, ki se uporabljajo za knjige, časopise in periodične publikacije

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2016) 758 final.

Priloga: COM(2016) 758 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost, ki se uporabljajo za knjige, časopise in periodične publikacije

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

- **Razlogi za predlog in njegovi cilji**

V skladu z Direktivo Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: direktiva o DDV) morajo biti elektronsko opravljene storitve, vključno z elektronsko dobavljenimi publikacijami (v nadaljnjem besedilu: e-publikacije), obdavčene po splošni stopnji DDV (najmanj 15 %). Po drugi strani imajo države članice možnost, da publikacije na kakršnih koli fizičnih nosilcih obdavčijo z nižjo stopnjo DDV (najmanj 5 %), nekatere države članice pa so dobile možnost, da za nekatere tiskane publikacije še naprej uporabljajo stopnje DDV, nižje od zdaj minimalnih 5 % (zelo nizke stopnje), vključno z oprostitevami s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi (t. i. ničelna stopnja).

Direktiva o DDV državam članicam preprečuje uporabo enakih stopenj DDV za e-publikacije, saj te stopnje trenutno veljajo za fizične publikacije, rezultat tega pa je občutno manj ugodna obravnava e-publikacij z vidika DDV v večini držav članic. Ob siceršnjem priznavanju razlik med tiskanimi publikacijami in e-publikacijami glede njihove oblike pa te potrošnikom nudijo enako bralno vsebino.

Od začetka veljavnosti novih pravil o „kraju opravljanja“ 1. januarja 2015 harmonizacija stopenj DDV za elektronsko opravljene storitve, zlasti elektronsko dobavljene publikacije, ni več potrebna. Od takrat se DDV plača tam, kjer je potrošnik, in dobavitelji nimajo več koristi od tega, da imajo sedež v državah članicah z najnižjimi stopnjami DDV.

Kot je navedeno v akcijskem načrtu Komisije za DDV¹, sedanja pravila o stopnjah DDV ne upoštevajo v celoti tehnološkega in gospodarskega razvoja v zvezi z e-knjigami in elektronskimi časopisi. Posodobitev sistema DDV za digitalno gospodarstvo je tudi ključni cilj Strategije za enotni digitalni trg².

Svet je v svojih sklepih o akcijskem načrtu za DDV z dne 25. maja 2016 Komisijo pozval, naj do konca leta 2016 v okviru pobud za enotni digitalni trg predloži zakonodajni predlog, ki vključuje določbe glede stopenj DDV za e-publikacije, in oceno učinka.

Komisija v skladu s sklepi Sveta in zavezami svojega akcijskega načrta za DDV iz leta 2016 predlaga, da se vsem državam članicam omogoči, da za elektronsko dobavljene publikacije uporabljajo enake stopnje DDV, kot jih države članice trenutno uporabljajo za tiskane publikacije, kar vključuje nižje in zelo nizke stopnje ter ničelno stopnjo.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Predlog je skladen z napovedjo iz akcijskega načrta za DDV, da se državam članicam z zakonodajnim predlogom v letu 2017 dovoli več svobode pri določanju stopenj DDV v okviru dokončne ureditve DDV, ki temelji na namembnem kraju.

¹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o akcijskem načrtu za DDV – Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev, COM(2016) 148 final z dne 7. aprila 2016.

² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Strategija za enotni digitalni trg za Evropo, COM(2015) 192 final z dne 6. maja 2015.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je skladen s Strategijo Komisije za enotni digitalni trg.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Predlog temelji na členu 113 Pogodbe o delovanju EU (v nadaljnjem besedilu: PDEU). V tem členu je določeno, da Svet po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno sprejme določbe za harmonizacijo pravil držav članic na področju posrednega obdavčenja.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Države članice morajo ravnati v skladu z direktivo o DDV, kar jim preprečuje, da bi za e-publikacije odobrile enake stopnje DDV, kot jih trenutno uporabljajo za tiskane publikacije. Za rešitev te težave je nujna zakonodajna pobuda na ravni EU za spremembo Direktive. To je potrdilo Sodišče Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) v svojih sodbah z dne 5. marca 2015 v zadevah C-479/13 in C-502/13, v katerih je izrecno navedlo, da države članice v skladu s sedanjo direktivo o DDV za e-knjige ne morejo uporabiti nižje stopnje DDV.

- **Sorazmernost**

Za predlog se šteje, da je skladen z načelom sorazmernosti, kar pomeni, da ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb, zlasti nemotenega delovanja enotnega trga. Določanje in omejevanje stopenj DDV za e-publikacije spada v pristojnost držav članic. Pobuda držav članic ne zavezuje k spremembi trenutno veljavnih stopenj DDV, temveč jih le odvezuje od omejitev pri določanju stopenj DDV za publikacije.

- **Izbira instrumenta**

Spremembo sedanje direktive je treba opraviti z direktivo.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Opravljen je bilo osemtedensko odprto javno posvetovanje, ki je potekalo od 25. julija do 19. septembra 2016. Posvetovanje je imelo dva glavna cilja. Prvi je bil pridobiti mnenja širokega nabora zainteresiranih strani glede zaveze Komisije, da se državam članicam omogoči uporaba nižjih stopenj DDV za e-publikacije, drugi pa, da se zainteresiranim stranem omogoči, da izrazijo svoja stališča o najprimernejših opredelitvah e-publikacij, za katere bi se lahko izkoristila nižja stopnja DDV.

Komisija je prek orodja EU Survey prejela 858 prispevkov, in sicer od bralcev (50 %), podjetij (16 %), organizacij (14 %), avtorjev (12 %) ter javnih organov, raziskovalcev in knjižnic (8 %), ter še štiri druge prispevke po elektronski pošti. Odgovori se niso bistveno razlikovali niti med temi skupinami sodelujočih niti glede na države članice, iz katerih so

prihajali. Velika večina, kar 94 % sodelujočih, se je strinjala, da bi bilo treba državam članicam dovoliti, da uporabijo nižjo stopnjo DDV za e-knjige, 88 % sodelujočih pa se je strinjalo, da bi bilo treba državam članicam dovoliti, da uporabijo nižjo stopnjo DDV tudi za e-časopise in e-periodične publikacije. Veliko sodelujočih (45 %) je menilo, da se obstoječih zelo nizkih stopenj (manj kot 5 %) in ničelne stopnje za tiskane publikacije ne bi smelo ukiniti, 90 % od teh sodelujočih pa se je strinjalo, da bi bilo treba vsem državam članicam dovoliti, da take zelo nizke stopnje ali ničelno stopnjo uporabijo tako za tiskane publikacije kot za e-publikacije. Pri oceni učinka znižanja stopenj DDV za e-publikacije so se mnenja sodelujočih približno enakomerno porazdelila med tiste, ki pričakujejo, da se bodo učinki znižanja stopnje DDV v celoti prenesli na potrošnike, in tiste, ki pričakujejo, da bo do tega prišlo le delno. V slednjem primeru bi se povečali dobički založnikov in večina zainteresiranih strani je predpostavljala, da bi v takem primeru založniški sektor pri knjigah več vlagal v nove vsebine, pri časopisih in periodičnih publikacijah pa bi ob večjem vlaganju v vsebine tudi zmanjšal odvisnost od prihodkov iz oglaševanja.

Posvetovanje je tudi potrdilo, da mora biti opredelitev publikacij v pravu Unije široka in dovolj trdna, da bi zadostila prihodnjemu tehnološkemu razvoju. 59 % sodelujočih je menilo, da pojmov knjiga, časopis ali periodična publikacija ni treba enotno opredeliti na ravni EU.

• **Ocena učinka**

Oceno učinka za ta predlog je obravnaval Odbor za regulativni nadzor. Po sprva negativnem mnenju in po popravku prvotne ocene učinka je Odbor 11. novembra 2016 nazadnje podal pozitivno mnenje s pridržki³. Končna ocena učinka upošteva vsa priporočila Odbora, podroben pregled tega, kako so bila priporočila upoštevana, pa je vključen v Prilogo 1 k delovnemu dokumentu služb Komisije za oceno učinka.

V oceni učinka so proučeni osnovni scenarij, dve možnosti politike in njuni učinki. Možnost 1 bi državam članicam omogočila uporabo nižje stopnje DDV za dobavo tako publikacij na kakršnih koli fizičnih nosilcih kot elektronsko dobavljenih publikacij. Možnost 2 bi poleg tega, kar prinaša možnost 1, državam članicam omogočila tudi, da bi za dobavo tako publikacij na kakršnih koli fizičnih nosilcih kot elektronsko dobavljenih publikacij uporabile nižje stopnje DDV pod zdaj najnižjimi 5 % ali odobrile oprostitve s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi.

Obe možnosti imata prednost pred osnovnim scenarijem (brez spremembe veljavnih pravil), ker izpolnjujeta cilj te usmerjene pobude. Z možnostjo 1 bi se uskladitev stopenj DDV za e-publikacije z veljavnimi stopnjami DDV za tiskane publikacije omogočila 19 državam članicam, z možnostjo 2 pa bi se ta uskladitev omogočila vsem 28 državam članicam.

Prednost možnosti 2 je tudi ta, da je popolnoma v skladu z akcijskim načrtom za DDV, namreč da bi bilo treba odstopanja (zelo nizke stopnje in ničelno stopnjo), ki so na voljo le nekaterim državam članicam, v okviru dokončne ureditve DDV dovoliti vsem državam članicam. Zato je bila za ta predlog izbrana možnost 2. Ocenjuje se, da bi ta možnost lahko do leta 2021 privedla do zmanjšanja prihodkov iz DDV za države članice za največ 4,7 milijarde EUR letno, če bi se vse države članice odločile, da bodo uporabljale veljavne stopnje DDV tako za tiskane publikacije kot za e-publikacije.

Predlog ne bo zmanjšal upravnega bremena za podjetja in stroškov pobiranja za države članice. Pri prehodu z enostavnejšega okvira splošne stopnje za e-publikacije na sistem z več

³ SEC(2016) 493.

različnimi stopnjami DDV se lahko povišajo upravni stroški. Po drugi strani bi se lahko olajšala obdavčitev transakcij, sestavljenih iz skupne dobave tiskanih publikacij in e-publikacij.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima nobenih negativnih posledic za proračun Unije, saj stopnje DDV, ki se uporabljajo v državah članicah, ne vplivajo na izračun virov lastnih sredstev iz naslova DDV.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Spremljati je treba pravilno izvajanje direktive o DDV. Poleg tega spremljanje na ravni EU poteka prek stalnega pregleda obsega nižjih stopenj v skladu s členom 100 direktive o DDV in zbiranja informacij o stopnjah DDV, ki se uporabljajo v posameznih državah članicah, ki jih je Komisija trenutno objavila v dokumentu z naslovom „Stopnje DDV, ki se uporabljajo v državah članicah Evropske unije“ (VAT rates applied in the Member States of the European Union)⁴.

- **Obrazložitevni dokumenti (za direktive)**

Za predlog niso potrebni obrazložitevni dokumenti o prenosu.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Da bi se državam članicam omogočila harmonizacija obravnave e-publikacij z vidika stopenj DDV z obravnavo tiskanih publikacij in publikacij na kakršnih koli fizičnih nosilcih, so potrebne tri spremembe direktive o DDV:

1. Sprememba Priloge III

V točki 6 Priloge III se bodo črtala sklicevanja na „vse fizične nosilce“ in posebne oblike za tiskane publikacije „(brošure, letaki in podobno tiskano gradivo, otroške slikanice, vključno s tistimi za risanje ali barvanje, glasbena dela, tiskana ali v rokopisu, zemljevidi in hidrografske ali podobne karte)“, uvedel pa se bo pogoj „razen publikacij, ki jih v celoti ali v pretežnem delu tvorijo glasbene ali video vsebine“.

2. Sprememba člena 98

V skladu s sedanjo direktivo so vse elektronsko opravljene storitve obdavčene po splošni stopnji DDV, k temu pa se uvaja izjema za elektronsko dobavljene publikacije.

3. Sprememba člena 99

V členu 99 se doda odstavek 3, ki državam članicam omogoča, da za dobavo blaga in opravljanje storitev, navedenih v spremenjeni točki 6 Priloge III, uporabijo nižje stopnje, ki so nižje od najnižje stopnje, določene v tem členu, ali odobrijo oprostitve s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi.

⁴

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf.

Da bi se zajele tudi e-publikacije, je treba črtati sklicevanja na oblike ter se sklicevati na splošno na knjige, časopise in periodične publikacije, države članice pa bodo tako lahko še naprej omejevale uporabo nižjih stopenj za nekatere knjige, časopise in periodične publikacije, npr. z izključitvijo posebnih oblik ali vsebin.

Dobava povsem glasbenih in video vsebin bo še naprej obdavčena po splošni stopnji DDV, enako pa velja tudi za publikacije, ki jih v pretežnem delu tvorijo glasbene ali video vsebine. Države članice bodo imele diskrecijsko pravico za opredelitev pojma „v pretežnem delu“ v svoji nacionalni zakonodaji o DDV. Ta rešitev bi državam članicam omogočila tudi nadaljnjo uporabo nižje stopnje za zvočne knjige ter zvočne časopise in periodične publikacije za osebe z izgubo vida.

Ta predlog ne navaja nobene opredelitve na ravni EU glede pojmov knjiga, časopis in periodična publikacija. E-publikacije se razvijajo in za vsako posebno opredelitev tega, kaj je knjiga, časopis ali periodična publikacija, obstaja tveganje, da bi hitro postala zastarela. Glede na to, da se pri zakonodaji EU v davčnih zadevah zahteva soglasnost, so države članice na splošno zmožne prilagoditi pravila prihodnjim potrebam hitreje kot EU.

Tretja sprememba direktive o DDV priznava dejstvo, da so bila nekaterim državam članicam odobrena odstopanja in da te za nekatere tiskane publikacije uporabljajo stopnje, ki so nižje od nižjih stopenj (vključno z ničelno stopnjo). Možnost uporabe dodatnih nižjih stopenj, ki so nižje od veljavne minimalne stopnje 5 %, ali odobritve oprostitev s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi, bo za dobavo knjig, časopisov in periodičnih publikacij dana vsem državam članicam, da bi se jim tako omogočila uskladitev stopenj DDV za e-publikacije z veljavnimi stopnjami DDV za tiskane publikacije.

Predlog

DIREKTIVA SVETA

o spremembi Direktive 2006/112/ES glede stopenj davka na dodano vrednost, ki se uporabljajo za knjige, časopise in periodične publikacije

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 113 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta⁵,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora⁶,

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Direktiva Sveta 2006/112/ES⁷ določa, da lahko države članice za publikacije na kakršnih koli fizičnih nosilcih uporabljajo nižje stopnje davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: DDV). Nižje stopnje DDV pa ni mogoče uporabiti za elektronsko dobavljene publikacije, ki jih je treba obdavčiti po splošni stopnji DDV.
- (2) V skladu s Strategijo Komisije za enotni digitalni trg⁸ in zaradi omogočanja sledenja tehnološkemu napredku v digitalnem gospodarstvu bi morale imeti države članice možnost, da stopnje DDV za elektronsko dobavljene publikacije uskladijo z nižjimi stopnjami DDV, ki veljajo za publikacije na kakršnih koli fizičnih nosilcih.
- (3) Komisija je v akcijskem načrtu za DDV⁹ poudarila, da bi morale biti mogoče za elektronsko dobavljene publikacije izkoristiti isto preferencialno obravnavo z vidika stopenj DDV kot za publikacije na kakršnih koli fizičnih nosilcih. Da bi se ta cilj dosegel, je treba vključiti možnost, da države članice za dobavo knjig, časopisov in periodičnih publikacij uporabljajo bodisi nižjo stopnjo DDV bodisi stopnje, ki so še nižje od nižjih stopenj, vključno z možnostjo odobritve oprostitev s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi.

⁵ UL C , , str. .

⁶ UL C , , str. .

⁷ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1).

⁸ COM(2015) 0192 final.

⁹ COM(2016) 148 final.

- (4) Od 1. januarja 2015 se DDV za vse elektronsko opravljene storitve plača v državi članici, v kateri je potrošnik. Zaradi uvedbe načela, ki temelji na namembnem kraju, za elektronsko dobavljene publikacije ni več treba uporabljati splošne stopnje, da bi se zagotovila vzpostavitev in delovanje notranjega trga in preprečilo izkrivljanje konkurence.
- (5) Da se prepreči obsežna uporaba nižjih stopenj DDV za avdiovizualne vsebine, bi bilo treba državam članicam omogočiti, da uporabljajo nižjo stopnjo za knjige, časopise in periodične publikacije le, če teh publikacij, tako na kakršnih koli fizičnih nosilcih kot elektronsko dobavljenih publikacij, v celoti ali v pretežnem delu ne tvorijo glasbene ali video vsebine.
- (6) Države članice bi morale ohraniti diskrecijsko pravico glede določanja stopenj DDV za publikacije in omejevanja obsega nižjih stopenj DDV.
- (7) Direktivo 2006/112/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Direktiva 2006/112/ES se spremeni:

- (1) v členu 98(2) se drugi pododstavek nadomesti z naslednjim:

„Nižje stopnje se ne uporabljajo za elektronsko opravljene storitve, z izjemo tistih iz točke (6) Priloge III.“;

- (2) v členu 99 se doda naslednji odstavek 3:

„3. Z odstopanjem od odstavka 1 lahko države članice za blago in storitve iz točke (6) Priloge III uporabijo nižje stopnje, ki so nižje od najnižje stopnje, določene v tem členu, ali odobrijo oprostitve s pravico do odbitka DDV, plačanega v predhodni fazi.“;

- (3) v Prilogi III se točka (6) nadomesti z naslednjim:

„(6) dobava, skupaj s knjižnično izposajo, knjig, časopisov in periodičnih publikacij, razen publikacij, ki so v celoti ali v pretežnem delu namenjene oglaševanju, in razen publikacij, ki jih v celoti ali v pretežnem delu tvorijo glasbene ali video vsebine;“.

Člen 2

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 3

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*