

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o oprostitvi davka na dodano vrednost in trošarine na blago, ki ga potniki uvozijo iz tretjih držav

COM(2006) 76 konč. — 2006/0021 (CNS)

(2006/C 309/22)

Komisija je 22. februarja 2006 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora za tem področju, je mnenje sprejela 7. junija 2006 Poročevalec je bil g. BURANI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje soglasno sprejel na 428. plenarnem zasedanju 5. in 6. julija 2006 (seja z dne 5. julija 2006).

1. Uvod

1.1 Vsebina predloga Komisije je uskladitev določb za blago, ki ga potniki uvozijo iz tretjih držav v „spremljajoči prtljagi“ in za katero je treba plačati DDV ali trošarino. Določeno količino takšnega blaga je bilo vedno mogoče uvoziti brez davka: prvotna določba je v Direktivi EGS št. 69/169 z dne 28. maja 1969. Direktiva je bila od takrat sedemnajstkrat spremenjena, sedaj pa naj bi jo nadomestila obravnavana pobuda.

1.2 Sedanji sistem je treba ohraniti „za preprečitev dvojnega obdavčevanja“ pa tudi „v primerih, kadar glede na razmere, v katerih je blago uvoženo, ni običajne potrebe po zaščiti gospodarstva“⁽¹⁾. Vodilno načelo direktive ostaja nespremenjeno. Vrsta sprememb prvotne direktive, širitev in nastanek novih zunanjih meja pa so po mnenju Komisije dovolj tehtni razlogi za revizijo celotnega besedila in nadomestitev prvotne direktive.

1.3 Sama naloga je sicer enostavna, vendar težave povzroča potreba po ureditvi uvoza „občutljivega“ blaga, kot so tobak in alkoholne pijače. Ta težava je obstajala že prej, vendar pa je širitev EU — čeprav osnovna načela ostajajo nespremenjena — uvedla nove vidike: različne geografske danosti in socialne razmere, različna stališča in velike razlike med ravno obdavčitve v posameznih državah članicah. Končni rezultat bo odvisen od tega, ali bo mogoče doseči soglasje o predlogu za uskladitev, ki ga je pripravila Komisija.

2. Splošne ugotovitve

2.1 Prvotno je bila direktiva namenjena potnikom znotraj Skupnosti; od leta 1993 so omejitve za pretok blaga med državami članicami v skladu z načeli enotnega trga načeloma odpravljene. Spremembe **zunanjih meja** EU kot posledica širitev pomenijo, da je treba upoštevati nove vidike; kot navaja Komisija, te meje sedaj „med drugim vključujejo Rusijo, Ukrajino in Belorusijo“.

⁽¹⁾ Glej COM(2006) 76 konč. 2006/0021 (CNS), prva alineja pod „ob upoštevanju naslednjega“.

2.1.1 EESO upošteva te ugotovitve, vendar dodaja, da so — poleg navedenih — še druge meje na vzhodu, ki novim državam članicam povzročajo težave zaradi precejšnjih cenovnih razlik v primerjavi z nekaterimi sosednjimi tretjimi državami; ravno tako ne smemo pozabiti, da so s pristopom Cipra in Malte nastale **nove morske meje**.

2.1.2 Odstopanja, ki so bila v različnem času dovoljena državam članicam zaradi posebnih težav, so že potekla, razen odstopanja za Finsko, ki ji je do leta 2007 dovoljeno, da omeji uvoz piva iz tretjih držav na ne manj kot 16 litrov. EESO pozdravlja to dejstvo, saj že ves čas nasprotuje sistemu odstopanj; vendar pa lahko v tem primeru enoten sistem za vseh 25 držav povzroči nekaj težav, ki so opisane v nadaljevanju.

2.2 V skladu s predlogom direktive naj bi se trenutna omejitev **vrednosti, za katero ni treba plačati davkov in dajatev**, s 175 EUR povišala na **500 EUR za potnike v zračnem prometu in 220 EUR za vse druge potnike**. V obrazložitvenem memorandumu je Komisija to utemeljila z naslednjo ugotovitvijo: „Potovanje po zraku je dražje in napornejše, zato se posamezniki zanj verjetno manj pogosto odločajo v primerjavi s tistimi, ki potujejo po kopnem ali s trajektom. Poleg tega imajo potniki zaradi narave zračnega prometa omejene možnosti za nakup in prevoz blaga, tj. ne morejo prevažati **velikih predmetov**“. Zdi pa se, da je **pravi razlog** drugje: četrta alineja pod „ob upoštevanju naslednjega“ navaja, da morajo „denarne mejne vrednosti (morajo) upoštevati težave držav članic, ki mejijo na tretje države z znatno nižjimi cenami,...“.

2.2.1 EESO meni, da je razlog za neskladnost med navedbami v obrazložitvenem memorandumu in četrto alinejo, citirano zgoraj, predvsem **davčne narave**. Drugače ne bi imelo smisla govoriti o „velikih predmetih“ (glej prejšnjo točko): nekatere vrste blaga so majhne, imajo pa veliko vrednost (fotoaparati, prenosni računalniki, ure, nakit ipd.). Takšno blago bi potniki v zračnem prometu torej lahko uvozili, osebe, ki potujejo z **avtom, vlakom ali potniškimi ladjami, pa ne**. Druga

trditev, da je potovanje po zraku „manj pogosto“ kot potovanje po kopnem ali morju in je „dražje in napornejše“, očitno velja za *posebne primere*, ne pa za potovanja na splošno: letenje (zlasti z nizkocenovnimi letalskimi prevozniki) je del vsakdana milijonov poslovnežev in turistov, ki vsako leto potujejo v tretje države.

2.2.2 Po mnenju EESO **ni sprejemljivo**, da upoštevanje posebnih primerov vodi k takšnim standardom za uskladitev, ki državljane **diskriminirajo glede na prevozno sredstvo**, ki ga uporabljajo. Čeprav je EESO — kot je že navedeno v točki 2.1.2 — že večkrat nasprotoval sistemu **odstopanj** in mu načeloma še vedno nasprotuje, pa meni, da je v tem primeru ta sistem **edina možna pot naprej**. Vendar naj bi bil uporabljen le, če ena ali več držav članic ob upoštevanju načela sorazmernosti dokaže, da bi **splošna omejitev na 500 EUR** povzročila nesprejemljivo izgubo davčnih prihodkov.

2.3 Predlog direktive ohranja količinske omejitve za **tobačne izdelke in alkoholne pijače**. Glede tobaka se predlog sklicuje na konvencijo Svetovne zdravstvene organizacije, ki jo je EU ratificirala 30. junija 2005. Ta priporoča, da države pogodbenice **mednarodnim potnikom prepovejo ali omejijo uvoz tobačnih izdelkov**. Ob upoštevanju tega priporočila Komisija „za zagotovitev **enakega obravnavanja vseh državljanov, ki vstopajo v Evropsko unijo**“ predlaga **enotni sistem količinskih omejitev** za te izdelke.

2.3.1 EESO se s tem strinja, vendar ima glede obrazložitve za tobačne izdelke nekaj pridržkov, saj se zdi, da gre pri tem bolj za davčne razloge kot za varovanje zdravja; to je razvidno iz člena 9(2), ki državam članicam dovoljuje, da uporabijo najnižje količinske omejitve, ki so veliko nižje kot običajne omejitve za tobačne izdelke. Kajenje je, kot je znano, škodljivo, vendar — kar je absurd — očitno v vseh državah članicah ni enako škodljivo.

2.4 Nadalje Komisija predlaga **odpravo količinske omejitve za parfume, kavo in čaj**. Predlog upošteva dejstvo, da v skladu z zakonodajo EU ni več treba plačati trošarine za parfume, trošarino za kavo obračunava pet držav članic, za čaj pa le ena. V zvezi s tem obrazložiteni memorandum navaja *temeljno načelo* (?): odprava količinskih omejitev je potrebna, „**ker ne odražajo več dejanskega vzorca obdavčitve trošarinskega blaga v ... 25 držav članic**“. Z drugimi besedami, omejitve naj bi odpravili, ker le nekatere izmed 25 držav članic še vedno obračunavajo trošarino na zgoraj navedene izdelke.

2.4.1 EESO se popolnoma **strinja** z odpravo teh omejitev in poleg tega opazuje, da je bilo v tem primeru uporabljeno pravilo, v skladu s katerim — in **ob upoštevanju načela sorazmernosti** — **imajo skupni interesi prednost pred interesi posameznikov**.

2.5 Ravno z vidika **sorazmernosti** pa je predlog direktive mogoče kritizirati v več točkah. EESO opozarja, da mora vsaka pobuda na splošno in glede na pravilo, navedeno v točki 2.4, temeljiti na **dosledni uporabi določenega načela za vse vidike zakonodaje** in ne le za nekatere. Ta trditev je podrobneje obrazložena v ugotovitvah glede posameznih izdelkov.

(?) Glej prav tam, 1) OZADJE PREDLOGA — Razlogi za predlog in njegovi cilji, četrta alineja.

3. Posebne ugotovitve

3.1 **Členi 2, 4, 5 in 7: področje uporabe direktive**. V skladu s temi členi je plačila DDV in trošarine oproščeno blago, ki ga potnik, ki je potoval skozi tretjo državo, uvozi v osebni prtljagi („spremljajoča prtljaga“). Direktiva se uporabi samo, če oseba **ne more dokazati**, da je blago pridobila v državi EU in zanj ne more zahtevati vračila DDV ali trošarine. Osebni predmeti, ki se začasno uvozijo ali ponovno uvozijo po začasnem izvozu, se pri izračunu vrednosti blaga ne upoštevajo.

3.1.1 Ta določba že obstaja in še vedno precej obremenjuje potnike, saj od njih zahteva, da s seboj **nosijo račune**, s katerimi lahko dokažejo, da so — zlasti dražje — predmete pridobili v državi EU, ali pa da ob prehodu meje dobijo **potrdilo o začasnem izvozu**.

3.1.2 EESO se zaveda, da lažjih rešitev ni, vendar poudarja, da bi Komisija v izvedbenih predpisih ali kako drugače lahko priporočila državam članicam, da s to določbo **seznanjajo na najprimernejše načine**: v obliki obvestila na izstopnih točkah, objave v splošnih navodilih, ki jih izdajajo turistične agencije, ter na letalskih in ladijskih vozovnicah.

3.2 **Člen 8: denarne mejne vrednosti**. Skupna vrednost uvoženega blaga, za katerega velja oprostitev davkov in dajatev, je **500 EUR za potnike v zračnem prometu in 220 EUR za vse druge potnike**. Države članice lahko znižajo denarno mejno vrednost za **potnike, mlajše od petnajst let, vendar vrednost ne sme biti nižja od 110 EUR**. Omejitve vrednosti veljajo za vse izdelke, razen za tobak in alkoholne pijače, za katere veljajo količinske omejitve.

3.2.1 EESO je že izrazil zaskrbljenost (glej točko 2.2.2) zaradi razlikovanja med državljani glede na obliko prevoza, ki jo uporabijo. Očitno je razlog za takšno razlikovanje poseben položaj nekaterih držav članic, ki mejijo na tretje države z izredno nizkimi cenami, torej velike razlike pri obdavčevanju. Težavo bi lahko rešili z uporabo **načela sorazmernosti** (glej točki 2.4.1 in 2.5) **in z odstopanji** v določenih primerih, kjer je dokazana njihova nujnost.

3.2.2 V skladu s točko 2.2.2 EESO potrjuje svoj predlog, da se mejna vrednost **500 EUR uporabi kot splošno načelo, ki velja za vse potnike, ne glede na obliko prevoza, ki jo uporabljajo**. Prednost višje mejne vrednosti bi bila v tem, da carinskim uradnikom ne bi bilo več treba pregledovati vseh potnikov, kar bi jih zlasti v času povečanega turističnega prometa razbremenilo. Tako bi se lahko učinkoviteje posvetili resničnim primerom tihotapljenja. V zvezi s tem je treba poudariti, da carinski uradniki zaradi svojih izkušenj in profesionalnosti razmeroma enostavno ločijo turiste (ki kvečjemu naredijo manjši prekršek) od pravih tihotapcev, ki jih je mogoče kazensko preganjati. Vprašanje „rednih“ potnikov (ki niso ne turisti ne obmejni delavci, pa tudi ne rezidenti obmejnih ozemelj), ki na omejenem območju za dobiček tihotapijo manjše vrednosti, pa je treba še rešiti.

3.3 **Člen 9: količinske omejitve za tobačne izdelke.** Za oprostitev DDV in trošarine na tobačne izdelke veljajo količinske omejitve. **Običajne omejitve** so 200 cigaret, 100 cigarilosov, 50 cigar ali 250 g tobaka za kajenje. Države članice lahko določijo **najnižje količinske omejitve** (40 cigaret, 20 cigarilosov, 10 cigar ali 50 g tobaka za kajenje) za vse potnike, ali **samo za potnike, ki niso potniki v zračnem prometu.**

3.3.1 Kot že omenjeno v zvezi z denarnimi mejnimi vrednostmi, se EESO **ne strinja** z različnimi količinskimi omejitvami; dodaja pa, da bi najnižje omejitve povzročile **precej neprijetnosti turistom — državljanom EU, ki z avtom potujejo** skozi različne države (države EU ali tretje države) in katerih končni cilj ni država, kjer veljajo najnižje vrednosti. Glede na pomen turizma in potrebe po njegovem pospeševanju, ne pa oviranju z ukrepi, ki zahtevajo **strog mejni nadzor**, EESO posebej za te primere predlaga sprejem **klavzule o odstopanju.**

3.4 **Člen 10: količinske omejitve za alkoholne pijače.** Kot pri tobačnih izdelkih se ohranijo sedanje **količinske omejitve** za alkoholne pijače, vendar so prilagojene in razdeljene v dve kategoriji: (a) 1 liter destiliranih in žganih pijač z več kot 22 vol. % alkohola ali 1 l nedenaturiranega etilnega alkohola z 80 vol. % alkohola in več, (b) 2 litra „vmesnih proizvodov“ in penečih vin. Obe omejitvi ni mogoče združiti. Poleg zgoraj navedenih količin je davkov in dajatev prosti uvoz dovoljen tudi za **4 l mirnega vina in 16 l piva.** Oprostitev ne veljajo za potnike, mlajše od 17 let.

3.4.1 EESO **načeloma podpira** predlagane ukrepe, vendar želi opozoriti na **določene pomembne podrobnosti.** Alkohol z več kot 80 vol. % alkohola, ki spada v kategorijo (1), se običajno prodaja z 98 ali 99 vol. %. En liter takšnega izdelka je mogoče uporabiti za izdelavo 3 litrov alkoholne pijače s 33 vol. %. Tako enačenje tega z 1 litrom destiliranih ali žganih pijač ni ravno logično. Glede kategorije „penečih vin“, ki vključuje visokokakovostna vina (na primer šampanjec) in vina različnih kakovosti, EESO meni, da ne bi smeli razlikovati med „penečimi“ in „mirnimi“ vini, saj to ne pove dovolj o njihovih vrednosti.

3.4.2 Odbor pa izraža **jasni pridržek** v zvezi s količinami **vina in piva**, oproščenimi davkov in dajatev: obstaja jasno nesorazmerje med 4 litri vina in 16 litri piva, ki zapostavlja potnike iz držav, kjer pivo ni običajna pijača. Namesto skupnih mejnih vrednosti je treba za **obe vrsti pijač določiti različne količinske in alternativne omejitve.**

3.5 Kar zadeva **gorivo**, se oprostitev uporablja za gorivo v rezervoarju vozila in za 10 l goriva v prenosni posodi. Dovoljena so **odstopanja** v primerih, **ko veljajo strogi nacionalni predpisi.**

3.5.1 EESO poziva Komisijo, da temeljito spremeni to pravilo. Kot prvo, situacija distributerjev goriva ne opravičuje razširitve oprostite na **prenosne posode**, poleg goriva v rezervoarju; to oprostitev bi bilo treba že zaradi nevarnosti, ki jo predstavlja prevoz goriva zunaj rezervoarja, **odpraviti.** Poleg tega ne smemo pozabiti, da je takšno ravnanje v mnogih državah prepovedano v skladu z zakonodajo o varnosti v cestnem prometu. Prepoved bi morala veljati tudi za kakšne koli druge posode, vgrajene v vozilo; za tovornjake, ki imajo pogosto dva rezervoarja, bi morala prepoved veljati za vsak rezervoar, ki ni bil odobren ob registraciji vozila.

3.5.2 Kot drugo, **strogih nacionalnih predpisov**, tudi če so upravičeni zaradi cenovnih razlik med sosednimi državami, iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 3.3.1, ne bi smeli razširiti na **turiste iz držav, ki niso države, kjer se uporabljajo omejitve.** Če se šteje, da so omejitve še vedno potrebne, se lahko uporabljajo zgolj za **rezidente obmejnih ozemelj in obmejne delavce**, kot je to predvideno v členu 14 predloga direktive.

3.6 **Člen 14: rezidenti obmejnega ozemlja in obmejni delavci.** Posebna ureditev, ki podpira sedanja pravila, se uporablja za **rezidente obmejnega ozemlja in obmejne delavce** (osebe, ki živijo v državi EU in delajo na obmejnem ozemlju sosednje tretje države, ali rezidenti tretje države, ki delajo na obmejnem ozemlju sosednje države EU). Za te osebe lahko države članice **znižajo denarne mejne vrednosti in/ali količinske omejitve.** Predlog opredeljuje „obmejno ozemlje“ kot ozemlje, „ki ne presega 15 km zračne črte od meje države članice.“ EESO meni, da je ta opredelitev samovoljna in ne upošteva geografskih, gospodarskih in socialnih značilnosti posameznih obmejnih ozemelj: vsaki državi članici bi bilo treba dovoliti, da sama opredeli svoje obmejno ozemlje glede na razmere; poleg tega bi večja prožnost nekaterim državam članicam omogočila, da se soočijo s skrb vzbujajočim pojavom „neobičajnega tihotapljenja“ na državnih mejah vzhodnoevropskih držav.

3.7 Direktiva naj bi začela veljati **31. decembra 2006**, kar bo mogoče uresničiti le, če bo zakonodajni postopek potekal hitro in brez težav.

V Bruslju, 5. julija 2007

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND