

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi, ja direktiivi 2008/118/EÜ, mis käsitleb aktsiisi üldist korda, seoses liidu raamistikus elluviidava kaitsetegevusega“

[COM(2019) 192 final – 2019/0096 (CNS)]

(2020/C 47/11)

Raportöör: **Benjamin RIZZO**

Konsulterimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 13.5.2019
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 113
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	17.10.2019
Vastuvõtmine täiskogus	30.10.2019
Täiskogu istungjärk nr	547
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	204/2/5

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee tunnustab komisjoni eesmärki tagada, et käibemaksu valdkonnas koheldakse ELi raamistikus koostööd tegevaid liikmesriikide relvajõude võrdselt ELis teenivate NATO relvajõududega, kelle suhtes käibemaksuvabastust juba kohaldatakse. Tundub mõistlik kehtestada selles suhtes võrdsed tingimused.

1.2. Komitee mõistab, miks on alates 2000. aastast loodud teatavaid ELi struktuure, et hallata ELi julgeoleku ja kaitse eesmärgil kasutatavaid relvajõude. Nüüd, koos kaitse eest vastutava peadirektoriga, kasutatakse neid struktuure paremini ja tehakse nende üle paremat järelevalvet.

1.3. Komitee arusaamise kohaselt on komisjoni ettepanekus sätestatud maksuvabastuse kaks tingimust: relvajõud teenivad väljaspool oma liikmesriiki ja osalevad Euroopa ühises kaitsetegevuses.

1.4. Komitee nõustub sellega, et uus maksuvabastus ei hõlma päris kõiki valdkondi. Need valdkonnad puudutavad eelkõige julgeoleku tagamise eesmärke, humanitaarpäasteülesandeid ja solidaarsusklausli kasutamise juhtumeid. Selle tulemusena piirduvad üldised käibemaksuvabastused „sõjaliste operatsioonidega“ selle mõiste kitsas tõlgenduses.

1.5. Komitee teeb ettepaneku, et eri riikide maksuhalduritel peaks olema üks süsteem, mille alusel uusi maksuvabastusi kohaldatakse. Seepärast on soovitatav, et komisjon seaks oma käibemaksu kontrolli rühma kaudu sisse sihtotstarbelise süsteemi, kuhu tuleb sisestada käibemaksust vabastatud arved, mille tarnijad on väljastanud relvajõududele, et kasutada komisjoni ettepanekus sätestatud maksuvabastust. Sel viisil kasutatakse kõigis liikmesriikides ühtset süsteemi.

1.6. Komitee leiab, et andmeid komisjoni ettepanekus esitatud maksuvabastuste mõju kohta kuludele ja tuludele tuleks paremini arvutada, nii et aegsasti oleks võimalik saada realistlikum aruanne selliste maksuvabastuste kohta. See soodustaks paremat ja läbipaistvamat aruandlust liikmesriikide ja avaliku arvamusel jaoks üldiselt.

2. Komisjoni ettepanek

2.1. Oma 24. märtsil 2019 avaldatud ettepanekuga koostada nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ, ⁽¹⁾ mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi, ja direktiivi 2008/118/EÜ, ⁽²⁾ mis käsitleb aktsiisi üldist korda, seoses liidu raamistikus elluviidava kaitsetegevusega, esitles Euroopa Komisjon kava vabastada relvajõududele tarnitud kaubad ja osutatud teenused käibemaksust ja aktsiisist, kui asjaomased relvajõud teenivad väljaspool oma liikmesriiki ja osalevad Euroopa kaitsetegevuses.

2.2. Nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) artikli 2 kohaselt hõlmab käibemaksu kohaldamisala „igasugust tasu eest kaupade tarnimist ja teenuste osutamist maksukohustuslase poolt liikmesriigi territooriumil ning igasugust kaupade importimist Euroopa Liitu“.

2.3. Direktiivis esitatakse ühine käibemaksuvabastuste loetelu, mille eesmärk on tagada, et ELi omavahendeid kogutakse liikmesriikides ühtlustatud viisil. Praegu ei hõlma vabastuste loetelu julgeoleku ja kaitse eesmärgil kaupade tarnimist ega teenuste osutamist. Seepärast maksustatakse relvajõududele tarnitud kaubad või osutatud teenused ning relvajõudude poolt imporditud kaubad käibemaksuga.

2.4. Seevastu vabastatakse käibemaksudirektiiviga praegu käibemaksust kaubatarned ja teenuste osutamine Põhja-Atlandi lepingu osalisriikide relvajõududele, kes on seotud ühise kaitsetegevusega väljaspool oma riiki. Selline maksuvabastus nähti ette selleks, et lahendada olukord, kus „tulude ja kulude ring katkeb, kuna selliste tarnete ja teenuste käibemaks loob tulu riigile, kus relvajõud asuvad, ja mitte nende koduriigile“.

2.5. Nõukogu direktiivis 2008/118/EÜ (mis käsitleb aktsiisi üldist korda) sätestatakse sarnane aktsiisivabastus aktsiisikauba liikumisel Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) liikme relvajõududele.

2.6. ELi õigusega reguleeritud aktsiisimakse kohaldatakse alkoholsete jookide, tubakatoodete ja energiatoodete (mootorikütused ja kütteained, nagu bensiin, elekter, maagaas ja kivisüsi) suhtes. Maksude struktuur ja alammäärad ühtlustatakse ELi tasandil.

2.7. Ehkki NATO kaitsetegevus on olnud vabastatud nii käibemaksudirektiiviga (alates 1977. aastast) kui ka aktsiisidirektiiviga (alates 1993. aastast), ei ole praegu maksuvabastust ELi raamistikus elluviidava ühise kaitsetegevusega seotud kaubatarnete ja teenuste osutamise suhtes.

2.8. Algselt 2000. aastal Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikanähtused ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) ⁽³⁾ on liidu ühise kaitsepoliitika järkjärgulise kujundamise peamine vahend. ÜJKP arendamisele aitas olulisel määral kaasa Lissaboni leping, millega loodi muu hulgas Euroopa välisasteenistus, et toetada liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat kõigis tema ülesannetes, sealhulgas ÜJKPs.

2.9. Euroopa Liidu leping (ELi leping) sisaldab ka vastastikuse abi klauslit ja võimaldab liikmesriikidel tihendada oma sõjavõime alalise struktureeritud koostöö (PESCO) kaudu ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1).

⁽²⁾ Nõukogu direktiiv 2008/118/EÜ, mis käsitleb aktsiisi üldist korda ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 92/12/EMÜ (ELT L 9, 14.1.2009, lk 12).

⁽³⁾ Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) on liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP)[1] lahutamatu osa. ÜJKP raamistikuks on Euroopa Liidu leping (ELi leping). ÜVJP ja ÜJKP rahastamine on sätestatud selle artiklis 41 ning poliitikat on täpsemalt kirjeldatud V jaotise 2. peatüki 2. ja 3. artiklites 42–46 („Sätted ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika kohta“), samuti protokollides nr 1, 10 ja 11 ning deklaratsioonides 13 ja 14. Euroopa Parlamendi konkreetset rolli ÜVJPs ja ÜJKPs on kirjeldatud ELi lepingu artiklis 36.

⁽⁴⁾ PESCOt käsitlevad sätted on esitatud Euroopa Liidu lepingu (ELi lepingu) artiklis 46 ning protokollis nr 10 ELi lepingu artikli 42 lõikega 6 loodud alalise struktureeritud koostöö kohta.

2.10. 2001. aastal asutatud Euroopa Liidu sõjaline komitee (ELSK) ⁽⁵⁾ on nõukogu kõrgeim sõjaline organ, mis juhib „kõiki ELi raa-
mistikus elluviidavaid sõjaväelisi tegevusi ning annab nõu ÜJKP sõjaliste missioonide ja operatsioonide planeerimise ja elluviimise
ning sõjaliste võimete arendamise kohta“.

2.11. 2016. aasta juunis vastu võetud Euroopa Liidu üldises välis- ja julgeolekupoliitika strateegias ⁽⁶⁾ pandi alus ÜJKP edasiaren-
damisele, pidades silmas kolme põhiprioriteeti: välistele konfliktidele ja kriisidele reageerimine, partnerite võimete suurendamine ning
liidu ja selle kodanike kaitsmine.

2.12. Märtsis 2018 esitasid komisjon ja kõrge esindaja ühisteatise sõjaväelise liikuvuse tegevuskava kohta ⁽⁷⁾. Tegevuskavas tunnista-
takse, et „kaitsealaseid jõupingutusi tuleb kohelda võrdselt, et vähendada halduskoormust ja seeläbi sõjaväelise liikuvuse puhul tek-
kivaid viivitusi ja kulusid“.

2.13. Täpsemalt sedastatakse ühisteatise järgmist: „Sõjaväelise liikuvuse lihtsustamine on seotud ka käibemaksualaste normidega.
Kaitsealased jõupingutused ja eriti sõjaväeline liikuvus nõuavad rohkelt varustust, nagu koolitus- ja harjutusmaterjalid, majutus, toit-
lustamine, kütus jne. Seda varustust maksustatakse üldjuhul käibemaksuga. Liikmesriigid tegid sihtotstarbelise sõjaväelise liikuvuse
töörühma raames kindlaks vajaduse tagada kaitsealaste jõupingutuste võrdne kohtlemine, et vähendada halduskoormust, vältides nii
sõjaväelise liikuvuse puhul tekkivaid viivitusi ja kulusid ning andes liikmesriikidele stiimuli teha koostööd“.

2.14. Pärast sellist nõudmist taotletakse arutlusel olevas komisjoni ettepanekus ELi ja NATO kaitsetegevuse vallas nii palju kui
võimalik nii käibemaksuga maksustamise kui ka aktsiisivabastuse ühtlustamist. Ettepaneku kohaselt kohaldatakse maksuvabastusi
järgmiste ÜJKP meetmete suhtes: i) sõjalised missioonid ja operatsioonid; ii) lahingugrupid; iii) vastastikune abi. Peale selle on hõl-
matud ka alalise struktureeritud koostöö (PESCO) ja Euroopa Kaitseagentuuri (EDA) meetmed.

2.15. Tasub märkida, et komisjoni ettepaneku alusel saab kaubatarned ja teenuste osutamise relvajõududele ja nendega kaasas olev-
ale tsiviilpersonalile vabastada maksust ainult juhul, kui need relvajõud osalevad kaitsetegevuses, millega rakendatakse ÜJKP raames
liidu meetmeid.

2.16. Seega ei kohaldata maksuvabastusi juhul, kui relvajõudusid kasutatakse üksnes julgeoleku eesmärgil, humanitaarabi- ja pääste-
operatsioonide tarvis või kui kasutatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 222 sätestatud solidaarsusklauslit ilma kaitsepoliit-
ilise tähenduseta.

2.17. Mõistliku hinnangu kohaselt võib kaitsekulude 5,3 miljardi eurosest kogusummast 530 miljonit eurot panna komisjoni
ettepanekus käsitletud sisseostetud tegevuse arvele, mille tulemusena võib käibemaksutulu väheneda kõigi liikmesriikide jaoks kokku
ligikaudu 80 miljoni euro võrra (võttes eelduseks, et keskmine käibemaksuäär on 18 %).

2.18. Mis puutub aktsiisi, siis peaksid energiatooted ja elekter olema peamine aktsiisivabastusega tootekategooria. Nagu ka käibe-
maksu puhul, võib eeldada, et umbes 10 % nendest kuludest on tulevikus aktsiisivabad. Sellegipoolest puuduvad kättesaadavad and-
med, mille alusel saaks mõju arvuliselt väljendada.

2.19. Liikmesriikidel palutakse võtta uute eeskirjade järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid vastu ja avaldada need hiljemalt
30. juuniks 2022 ning edastada nende sätete tekst komisjonile.

3. Üldised ja konkreetsed tähelepanekud

3.1. Komisjoni ettepanekuga täiendatakse 2016. aasta käibemaksu tegevuskava käibemaksusüsteemi ajakohastamiseks, saavutades
lihtsama, pettesekindlama ja ettevõtjasõbralikuma mudeli. Eespool mainitud sõjaväelist valdkonda käsitlevad muudatused lisatakse
seepärast laiemasse reformi ja nendest saab algusest peale uue süsteemi osa. Seega välditakse kõiki võimalikke juba toimiva süsteemi
tulevaste muudatustega seotud probleeme.

⁽⁵⁾ Euroopa Liidu sõjaline komitee (ELSK) on nõukogus loodud kõrgeim sõjaline organ (nõukogu 22. jaanuari 2001. aasta otsus Euroopa Liidu sõjalise
komitee loomise kohta).

⁽⁶⁾ Shared vision, common action: a stronger Europe – a global strategy for the European Union's foreign and security policy („Ühtne visioon, ühine
tegevus: tugevam Euroopa. Euroopa Liidu üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia“).

⁽⁷⁾ Ühisteatise Euroopa Parlamendile ja nõukogule sõjaväelise liikuvuse parandamise kohta Euroopa Liidus (JOIN(2017) 41 final).

3.2. Komisjoni ettepanekuga muudetakse direktiivis 2006/112/EÜ sätestatud kehtivat loetelu, lisades sellesse uue vabastuse. Sellise olulise muudatuse eesmärk on võimaldada käibemaksu seisukohast nii-öelda võrdsed tingimused ühelt poolt NATO operatsioonide ning teiselt poolt liikmesriikide sõjaliste jõudude poolt ühises raamistikus läbi viidavate operatsioonide puhul. Tänu sellele saavutatakse kooskõla ning liidu ja NATO kaitsetegevuse puhul kehtib sarnase ulatusega maksuvabastus.

3.3. Komitee märgib, et NATO kaitsetegevuse suhtes praegu kehtivaid maksuvabastusi, mille ulatus on juba piiritletud ja piiratud, ei laiendata, sest ühises raamistikus läbiviidavate sõjaliste operatsioonide suhtes kohaldatakse vaid ühtlustamist.

3.4. Otsus sõnastada uue direktiivi sätted selliselt, et need on samalaadsed NATO relvajõududele viitavate olemasolevate lõikudega, on kooskõlas komisjoni lõppeesmärgiga saavutada selliste operatsioonide ja ühises ELi raamistikus läbiviidavate sõjaliste jõupingutuste võrdne kohtlemine.

3.5. Komitee märgib, et kahjulik mõju ELi eelarvele puudub, sest kõik kulud, mida ei kaeta traditsioonilistest omavahenditest ega käibemaksupõhistest omavahenditest, kompenseeritakse kogurahvatulul põhinevatest omavahenditest. Käibemaksupõhiseid omavahendeid, mis jääksid teatavatel liikmesriikidel kogumata, kompenseeritakse kõigi liikmesriikide kogurahvatulul põhinevatest omavahenditest.

3.6. Ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, võttes arvesse, et käibemaksu teatavatele sõjalistele operatsioonidele kohaldamise koordineerimiseks kogu siseturu ulatuses sobib paremini ELi õigusakt kui mitu riiklikku eeskirja. Liikmesriikidega konsulteeriti käibemaksu tulevikku käsitlevas töörühmas ja üldiselt nad kinnitasid, et ELi tasandil on vaja tegutseda. See põhjendab direktiivi ettepaneku valimise õigsust.

3.7. Samuti näib ettepanek olevat kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kuna see ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada aluslepingute eesmärgid, mis on seotud ÜJKP raames ühise kaitsepoliitika järkjärgulise kujundamisega. Komitee toetab sellist pikaajalist ja julget eesmärki.

3.8. Otsus säilitada käibemaksu ja aktsiisi vahel kooskõla, käsitledes mõlemat vabastust samas ettepanekus, tundub mõistlik ja põhjendab üht haruldastest kordadest, millal aktsiisi ja käibemaksu reguleeritakse ELi õigusaktides koos.

3.9. Komitee soovib siiski nii käibemaksu- kui ka aktsiisisüsteemis antava vabastuse kohaldamisala täpsemalt kindlaks määrata. On tõepoolest strateegiliselt oluline määrata kindlaks sellise vabastuse täpne ulatus, et tagada õiguskindlus ning käibemaksu- ja aktsiisisüsteemi prognoositavus.

3.10. Seoses õigusaktide selguse ja prognoositavuse nõudega tasub märkida, et antavaid vabastusi kohaldavad ja hindavad eri aspektidest sõjaväelises valdkonnas tegutsevad liikmesriikide tarnijad ja liikmesriikide maksuhaldurid. Liikmesriikide maksuhaldurid juhendavad sõjaväelises valdkonnas tegutsevaid liikmesriikide tarnijaid käibemaksuarvete koostamisel sõjaväele.

3.11. Sellega seoses soovib komitee komisjonil väljastada liikmesriikide maksuhalduritele ja ettevõtjatele – käibemaksukomitee esitatud selgitava märkuse või suuniste vahendusel – üksikasjalikud rakenduseeskirjad, et vältida liikmesriikides tehnilisi probleeme. Mõne alge juhise koostamisel võib kindlasti kasulikuks osutada NATO vabastusega seotud varasem praktika.

3.12. Viimaks rõhutab komitee, et uue maksuvabastusmehhanismi – nagu see on esitatud komisjoni ettepanekus – konkreetse rakendamise järelevalveks on kindlasti vaja piisavaid kontrollimehhanisme. Seepärast soovib komitee, et komisjon töötaks välja ja käivitaks oma käibemaksukontrolli rühma kaudu asjakohase süsteemi uue maksuvabastusskeemi kontrollimiseks, mis võetaks kasutusele kõigis liikmesriikides, et koguda – kui see on võimalik ja mõistlik – liikmesriikide maksuhalduritelt kogu asjakohast praktilist teavet.

3.13. Selline süsteem võib toetada uue vabastuse tõhusat ja samal ajal läbipaistvat rakendamist, võimaldades ühtlasi välja töötada täpse mõju järelhinnangu. Seega võiksid liikmesriigid pigem kasutusele võtta ühise platvormi, millega loodaks ühe süsteemi, mida järgiksid kõik liikmesriigid, selle asemel et kasutada eri riikides eri süsteeme.

3.14. Soovitatakse teha põhjalikum ja tõhus kuluprognosis, et mõista asjaomase käibemaksuvabastuse mõju, sest see on osa üldsuse makstavatest maksudest ja suurem läbipaistvus on soovitatav. Samuti on ilmne, et suurte loodusõnnetuste puhul võivad selle maksuvabastuse kulud olla palju suuremad.

Brüssel, 30. oktoober 2019

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Luca JAHIER