

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost i Direktive 2008/118/EZ o općim aranžmanima za trošarine u pogledu obrambenih napora unutar okvira Unije

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

(2020/C 47/11)

Izvjestitelj: **Benjamin RIZZO**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 13.5.2019.
Pravni temelj:	članak 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	17.10.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	30.10.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	547
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	204/2/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO prepoznaje cilj Komisije da u pogledu PDV-a osigura jednako postupanje za oružane snage država članica koje surađuju u okviru EU-a i oružanih snaga NATO-a koje djeluju u EU-u i koje su već obuhvaćene izuzećem od PDV-a. Osiguravanje ravnopravnih uvjeta u tom pogledu čini se razumnim.

1.2. EGSO razumije zašto su od 2000. uspostavljene određene strukture EU-a za upravljanje oružanim snagama raspoređenim unutar EU-a za njegovu sigurnost i obranu. Sada će se, s glavnim direktorom zaduženim za obranu, navedene strukture bolje koristiti i nadgledati.

1.3. EGSO uviđa da dva uvjeta za izuzeće sadržana u prijedlogu Komisije s jedne strane podrazumijevaju da se oružane snage raspoređuju izvan svoje države članice, a s druge da sudjeluju u zajedničkim europskim obrambenim naporima.

1.4. EGSO je svjestan da postoje područja koja nisu obuhvaćena novim izuzećem. Ta se područja konkretno odnose na sigurnosne svrhe, humanitarne akcije spašavanja i slučajeve u kojima se poziva na klauzulu solidarnosti. Zbog toga su ukupna izuzeća od PDV-a ograničena na „vojne operacije”, pri čemu se primjenjuje usko tumačenje tog koncepta.

1.5. EGSO smatra da bi različita nacionalna porezna tijela trebala raspolagati jedinstvenim sustavom u okviru kojeg se primjenjuju nova izuzeća. Stoga se preporučuje da Komisija posredstvom svoje skupine za kontrolu PDV-a uspostavi poseban sustav u koji će, kako bi se iskoristilo izuzeće navedeno u prijedlogu Komisije, trebati unositi račune izuzete od PDV-a koje su dobavljači izdali oružanim snagama. Na taj će se način osigurati primjena jedinstvenog sustava u svim državama članicama.

1.6. EGSO smatra da bi trebalo preciznije sagledati informacije o učincima izuzeća iz prijedloga Komisije u pogledu njihovih troškova/koristi kako bi u skorije vrijeme postalo dostupno realističnije izvješće o tim izuzećima. Time će se potaknuti bolje i transparentnije izvješćivanje za države članice i javno mnijenje općenito.

2. Prijedlog Komisije

2.1. U prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ ⁽¹⁾ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost i Direktive 2008/118/EZ ⁽²⁾ o općim aranžmanima za trošarine u pogledu obrambenih napora unutar okvira Unije, objavljenom 24. ožujka 2019., Europska komisija predstavila je svoj plan za izuzeće opskrbe oružanih snaga od poreza na dodanu vrijednost (PDV) i trošarina kada su raspoređene izvan njihove države članice i sudjeluju u europskim obrambenim naporima.

2.2. U skladu s člankom 2. Direktive Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, područje primjene PDV-a obuhvaća „sve isporuke robe i usluga uz naknadu koje porezni obveznik obavlja na državnom području države članice i sav uvoz robe u Europsku uniju”.

2.3. Direktivom se izdvaja zajednički popis izuzeća od PDV-a kako bi se vlastita sredstva EU-a mogla na jednak način ubirati u svim državama članicama. Trenutačno popisom izuzeća nije obuhvaćena isporuka robe ili usluga za sigurnosne i obrambene svrhe. Stoga roba ili usluge koje se isporučuju oružanim snagama ili koje uvoze oružane snage podliježu PDV-u.

2.4. Međutim, Direktivom o PDV-u trenutačno je predviđeno izuzeće za isporuke oružanim snagama država stranaka Sjevernoatlantskog ugovora koje sudjeluju u zajedničkim obrambenim naporima izvan svoje države. To je izuzeće utvrđeno radi rješavanja situacija u kojima je „prekinut krug prihoda i rashoda jer bi PDV na takve isporuke u pravilu bio prihod države u kojoj se oružane snage nalaze, a ne prihod njihove vlastite države”.

2.5. Direktivom Vijeća 2008/118/EZ o općim aranžmanima za trošarine predviđa se slično oslobođenje od trošarina za kretanje trošarinske robe za potrebe oružanih snaga bilo koje članice Organizacije sjevernoatlantskog ugovora (NATO).

2.6. Trošarine uređene pravom EU-a primjenjuju se na alkoholna pića, prerađene duhanske proizvode i energente (pogonska goriva i goriva za grijanje, kao što su benzin i dizel, električna energija, prirodni plin i ugljen). Struktura poreza i minimalnih poreznih stopa usklađeni su na razini EU-a.

2.7. Iako su obrambeni napori NATO-a izuzeti Direktivom o PDV-u (od 1977.) i Direktivom o trošarinama (od 1993.), trenutačno nije dostupno ni jedno izuzeće za isporuke povezane sa zajedničkim obrambenim naporima unutar okvira EU-a.

2.8. Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) ⁽³⁾, izvorno uspostavljena (2000.) kao europska sigurnosna i obrambena politika (ESOP), ključan je instrument za postupan razvoj zajedničke obrambene politike Unije. Ugovorom iz Lisabona znatno se pridonijelo razvoju ZSOP-a te je, među ostalim, uspostavljena Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) kako bi se pružila potpora Visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku u svim njezinim dužnostima, uključujući u pogledu ZSOP-a.

2.9. Ugovor o Europskoj uniji (UEU) ujedno uključuje klauzulu o uzajamnoj pomoći i omogućuje državama članicama jačanje njihove vojske putem „stalne strukturirane suradnje” (PESCO) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12.2006., str. 1.).

⁽²⁾ Direktiva Vijeća 2008/118/EZ o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ (SL L 9, 14.1.2009., str. 12.).

⁽³⁾ Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) sastavni je dio zajedničke vanjske i sigurnosne politike Unije (ZVSP)[1]. ZSOP je propisan Ugovorom o Europskoj uniji (UEU). U članku 41. opisano je financiranje ZVSP-a i ZSOP-a, a ta je politika dodatno opisana u člancima od 42. do 46. poglavlja 2. odjeljka 2. glave V. („Odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i obrambenoj politici”) i Protokolima 1., 10. i 11. te izjavama 13. i 14. Konkretna uloga Europskog parlamenta u ZVSP-u i ZSOP-u opisana je u članku 36. UEU-a.

⁽⁴⁾ Odredbe za PESCO sadržane su u članku 46. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Protokolu 10. o stalnoj strukturiranoj suradnji utvrđenoj člankom 42. stavkom 6. UEU-a.

2.10. Vojni odbor EU-a (EUMC) ⁽⁵⁾, osnovan 2001., najviše je vojno tijelo Vijeća i usmjerava „sve vojne aktivnosti unutar okvira EU-a te savjetuje o planiranju i provedbi vojnih misija i operacija na temelju ZSOP-a, kao i o razvoju vojnih kapaciteta”.

2.11. Donošenjem globalne strategije za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije ⁽⁶⁾ u lipnju 2016. postavljeni su temelji za daljnji razvoj ZSOP-a s tri glavna prioriteta: odgovor na vanjske sukobe i krize, izgradnja sposobnosti partnera te zaštita Unije i njezinih građana.

2.12. U ožujku 2018., Komisija i Visoka predstavnica predstavili su Zajedničku komunikaciju o akcijskom planu za vojnu mobilnost ⁽⁷⁾. U akcijskom planu uvažava se potreba za „osiguravanjem jednakog postupanja prema obrambenom djelovanju kako bi se smanjilo administrativno opterećenje, a time i izbjegla kašnjenja i troškovi vojne mobilnosti”.

2.13. Točnije, u Zajedničkoj se komunikaciji navodi da se „[p]romicanje vojne mobilnosti odnosi [...] i na postojeće propise o porezu na dodanu vrijednost. Za obrambeno djelovanje, a osobito za vojnu mobilnost, potreban je velik broj resursa poput materijala za osposobljavanje i za vježbu, smještaja, pružanja usluga prehrane/kantina, goriva itd. koje su u načelu podložne porezu na dodanu vrijednost. U okviru ad hoc radne skupine za vojnu mobilnost države članice utvrdile su potrebu za osiguravanjem jednakog postupanja prema obrambenom djelovanju kako bi se smanjilo administrativno opterećenje, a time i izbjegla kašnjenja i troškovi vojne mobilnosti te kako bi se države članice potaknulo na suradnju”.

2.14. Nakon takvog zahtjeva, prijedlogom Komisije o kojem se ovdje raspravlja teži se, u mjeri u kojoj je to moguće, usklađivanju primjene PDV-a i oslobođenja od trošarina na obrambene napore u okviru EU-a i NATO-a. U skladu s prijedlogom, aktivnosti ZSOP-a koje bi bile obuhvaćene izuzećima su: i. vojne misije i operacije; ii. borbene skupine; iii. uzajamna pomoć. Osim toga, obuhvatit će se i aktivnosti PESCO-a i Europske obrambene agencije (EDA).

2.15. Potrebno je napomenuti da se, na temelju prijedloga Komisije, isporuke oružanim snagama i pratećem civilnom osoblju mogu izuzeti samo ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a.

2.16. Stoga izuzeća ne obuhvaćaju raspoređivanje oružanih snaga isključivo u sigurnosne svrhe, za humanitarne zadaće i zadaće spašavanja ili pozivajući se na klauzulu solidarnosti utvrđenu u članku 222. UFEU-a bez implikacija u području obrane.

2.17. U skladu s razumnom procjenom, iznos od 530 milijuna EUR, od ukupno 5,3 milijarde EUR potrošnje na obranu, može se pripisati izdvojenim aktivnostima koje će se obuhvatiti prijedlogom Komisije, što bi moglo dovesti do gubitka prihoda od PDV-a za sve države članice od otprilike 80 milijuna EUR (uzimajući stopu od 18 % kao prosječnu stopu PDV-a).

2.18. Kad je riječ o trošarinama, glavni proizvodi koji podliježu izuzeću trebali bi biti energenti. Kao i u slučaju PDV-a, može se pretpostaviti da bi u budućnosti otprilike 10 % takvih troškova bilo oslobođeno od trošarina. Međutim, nema dostupnih podataka koji bi poslužili kao osnova za kvantifikaciju učinka.

2.19. Države članice morat će najkasnije do 30. lipnja 2022. donijeti i objaviti zakone, propise i administrativne odredbe potrebne radi usklađivanja s novim pravilima te dostaviti tekst tih odredaba Komisiji.

3. Opća i posebna zapažanja

3.1. Prijedlogom Komisije dopunjuje se akcijski plan o PDV-u iz 2016. za modernizaciju sustava PDV-a kako bi postao jednostavniji, otporniji na prijevare i kako bi bolje pogodovao poslovanju. Navedene izmjene u vezi s vojnim područjem stoga su umetnute u širu reformu i bit će dio novog sustava od samog početka. Time će se izbjeći svi mogući problemi u vezi s budućim izmjenama sustava koji je već uspostavljen.

⁽⁵⁾ Vojni odbor Europske unije (EUMC) najviše je vojno tijelo osnovano unutar Vijeća (Odluka Vijeća od 22. siječnja 2001. o osnivanju Vojnog odbora Europske unije).

⁽⁶⁾ Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa – globalna strategija za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije.

⁽⁷⁾ Pobošljanje vojne mobilnosti u Europskoj uniji, Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću (JOIN(2017) 41 final)

3.2. Prijedlogom Komisije mijenja se postojeći popis predviđen Direktivom 2006/112/EZ i uvodi se novo izuzeće. Takvom značajnom izmjenom nastoje se omogućiti donekle „jednaki uvjeti” sa stajališta PDV-a, s obzirom na operacije NATO-a, s jedne strane, i operacije koje u zajedničkom okviru provode vojne snage država članica, s druge. Tako će se postići usklađenost te će područja primjene izuzeća za obrambene napore Unije i za obrambene napore NATO-a biti slična.

3.3. EGSO napominje da se važeća izuzeća za obrambene aktivnosti NATO-a, koja su već propisana i ograničenog su opsega, neće proširiti jer će se izvršiti usklađivanje u korist vojnih operacija koje se provode u zajedničkom okviru.

3.4. Odluka da se izrade nove odredbe Direktive kako bi se odrazili postojeći stavci koji se odnose na oružane snage NATO-a u skladu je s konačnim ciljem Komisije u pogledu postizanja jednakog postupanja između takvih operacija i vojnih napora koji se provode u zajedničkom okviru EU-a.

3.5. EGSO napominje da neće biti negativnih posljedica za proračun EU-a, s obzirom na to da se vlastitim sredstvima koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND) nadoknađuje bilo koji rashod koji nije pokriven tradicionalnim vlastitim sredstvima i vlastitim sredstvima od PDV-a. Neprikupljena vlastita sredstva od PDV-a iz određenih država članica nadoknadit će sve države članice putem vlastitih sredstava na temelju BND-a.

3.6. Prijedlog je u skladu s načelom supsidijarnosti, s obzirom na to da je zakonodavstvo EU-a prikladnije od nekoliko nacionalnih pravila za koordinaciju primjenjivosti PDV-a na određene vojne operacije na unutarnjem tržištu. Savjetovanje s državama članicama provedeno je u okviru skupine o budućnosti PDV-a i općenito je potvrđena potreba za djelovanjem na razini EU-a te je tako opravdan izbor prijedloga direktive.

3.7. Čini se da je prijedlog u skladu i s načelom proporcionalnosti jer ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva ugovora povezanih s postupnim oblikovanjem zajedničke obrambene politike na temelju ZSOP-a. EGSO podupire takav dugoročan i ambiciozan cilj.

3.8. Odluka da se zadrži dosljednost između PDV-a i trošarina, rješavajući pitanje obaju izuzeća u jednom prijedlogu, čini se razumnim i može opravdati jednu od rijetkih prilika kad se trošarine i PDV zajednički reguliraju u zakonodavstvu EU-a.

3.9. Međutim, EGSO predlaže da se pobliže odredi područje primjene izuzeća koje će se odobriti u sustavu PDV-a i sustavu trošarina. Od strateške je važnosti precizno utvrditi konkretan opseg takvog izuzeća kako bi se zajamčile pravna sigurnost i predvidivost sustava PDV-a i trošarina.

3.10. Kad je riječ o potrebi za jasnoćom i predvidivošću prava, trebalo bi napomenuti da će odobrena izuzeća primjenjivati i ocjenjivati, iz različitih perspektiva, ponajprije nacionalni dobavljači koji djeluju u vojnom području i nacionalna porezna tijela. Nacionalna porezna tijela uputit će nacionalne dobavljače koji djeluju u vojnom području kako da izrade svoje račune s PDV-om za vojsku.

3.11. EGSO u tom pogledu preporučuje Komisiji da s pomoću objašnjenja ili smjernica Odbora za PDV objavi detaljna pravila o provedbi za nacionalna porezna tijela i poduzeća kako bi se izbjegle tehničke komplikacije u državama članicama. Prethodna praksa koja se odnosi na izuzeće za aktivnosti NATO-a svakako bi mogla biti korisna u pogledu pružanja nekih početnih smjernica.

3.12. Naposljetku, EGSO naglašava da su za novi mehanizam izuzeća, kao što je onaj iz prijedloga Komisije, svakako potrebni odgovarajući nadzorni mehanizmi kako bi se nadzirala njegova konkretna provedba. EGSO stoga predlaže Komisiji da posredstvom svoje skupine za kontrolu PDV-a osmisli i pokrene poseban sustav kako bi se u svim državama članicama uveo odgovarajući mehanizam za kontrolu novog programa izuzeća, čiji je cilj prikupljanje svih relevantnih praktičnih informacija nacionalnih poreznih tijela kada je to moguće i izvodljivo.

3.13. Takvim bi se sustavom moglo pridonijeti djelotvornoj i istodobno transparentnoj provedbi novog izuzeća, ujedno omogućujući izradu točne *ex post* analize procjene učinka. Na taj bi način države članice mogle usvojiti zajedničku platformu kojom bi se stvorio jedinstveni sustav koji će slijediti sve države članice, za razliku od scenarija s različitim sustavima u različitim zemljama.

3.14. Preporučuje se detaljnija i učinkovitija procjena troškova kako bi se razumio učinak tog izuzeća od plaćanja PDV-a, s obzirom na to da je riječ o dijelu poreza koje plaća šira javnost te se preporučuje veća transparentnost. Očigledno je i da bi u slučaju velikih prirodnih katastrofa trošak tog izuzeća mogao biti mnogo veći.

Bruxelles, 30. listopada 2019.

Predsjednik
Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER
