

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost in Direktive 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino v zvezi z obrambnimi prizadevanji v okviru Unije

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

(2020/C 47/11)

Poročevalec: **Benjamin RIZZO**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 13.5.2019
Pravna podlaga	člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	17.10.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	30.10.2019
Plenarno zasedanje št.	547
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	204/2/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) ugotavlja, da želi Komisija zagotoviti, da bi bile oborožene sile držav članic, ki sodelujejo v okviru EU, enako obravnavane z vidika DDV kot oborožene sile zveze NATO, ki delujejo v EU in so že upravičene do oprostitve plačila DDV. Zdi se smiselno, da so pogoji pri tem enaki.

1.2 EESO razume, zakaj so bile od leta 2000 ustanovljene nekatere strukture EU, katerih namen je bil voditi oborožene sile, napotene znotraj EU, za zagotavljanje varnosti in obrambe Unije. Te strukture bodo z generalnim direktorjem, pristojnim za obrambo, zdaj bolj uporabljene in nadzirane.

1.3 EESO ugotavlja, da sta v predlogu Komisije za oprostitvev plačila določena dva pogoja: oborožene sile morajo biti napotene zunaj svoje države članice in sodelovati morajo pri skupni evropski obrambi.

1.4 EESO se strinja s tem, da nova oprostitvev ne velja za nekatera področja, zlasti ne za varnostne namene, humanitarne in reševalne naloge in klicavanje na solidarnostno klavzulo. Zato je celotna oprostitvev plačila DDV omejena na vojaške operacije oziroma na uporabo tega pojma v ožjem pomenu.

1.5 EESO predlaga, da imajo različni nacionalni davčni organi enoten sistem za izvajanje nove oprostitvev. Odbor tako priporoča, da Komisija prek svoje skupine za nadzor DDV vzpostavi poseben sistem, v katerega bo treba vnesti račune z oprostitvijo plačila DDV, ki jih dobavitelji izdajo oboroženim silam, da bo mogoče izkoristiti oprostitvev iz predloga Komisije. Tako se bo v vseh državah članicah uporabljal enoten sistem.

1.6 EESO meni, da bi bilo treba bolje izračunati učinke stroškov in koristi oprostitve iz predloga Komisije, če želimo, da se o njej kmalu pripravi bolj realno poročilo. S tem bi spodbudili boljše in preglednejše poročanje za države članice ter na splošno poskrbeli za boljše javno mnenje.

2. Predlog Komisije

2.1 Evropska komisija je s predlogom direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES⁽¹⁾ o skupnem sistemu davka na dodano vrednost in Direktive 2008/118/ES⁽²⁾ o splošnem režimu za trošarino v zvezi z obrambnimi prizadevanji v okviru Unije, objavljenim 24. marca 2019, predstavila načrt za oprostitev plačila davka na dodano vrednost (DDV) in trošarin za dobavo blaga ali opravljanje storitev oboroženim silam, ki so napotene zunaj svoje države članice in sodelujejo v evropskih obrambnih prizadevanjih.

2.2 V skladu s členom 2 Direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost področje uporabe DDV zajema vse dobave blaga in vsako opravljanje storitev, ki jih davčni zavezanec opravi na ozemlju države članice za plačilo, ter celoten uvoz blaga v Evropsko unijo.

2.3 Direktiva določa skupni seznam oprostitev plačila DDV s ciljem zagotoviti, da se lastna sredstva EU v vseh državah članicah pobirajo na enak način. Trenutno seznam oprostitev ne vključuje dobave blaga ali opravljanja storitev za varnostne in obrambne namene. Zato se za blago, ki se dobavi oboroženim silam, ali storitve, ki se zanje opravljajo, ali za blago, ki ga oborožene sile uvozijo, plača DDV.

2.4 Vendar pa direktiva o DDV trenutno določa oprostitev za dobavo blaga ali opravljanje storitev oboroženim silam katere koli države pogodbenice Severnoatlantske pogodbe, ki sodelujejo pri skupni obrambi zunaj lastne države. Ta oprostitev je bila določena, da bi „se obravnavali primeri, v katerih je prekinjen krožni tok prihodkov in odhodkov, ker bi DDV na take dobave blaga ali opravljanje storitev običajno pomenil prihodek za državo, v kateri se oborožene sile nahajajo, ne pa za državo teh oboroženih sil“.

2.5 Direktiva Sveta 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino določa podobno oprostitev trošarine za gibanje trošarinskega blaga, namenjenega oboroženim silam katere koli članice zveze NATO.

2.6 Trošarine, ki jih ureja pravo EU, se uporabljajo za alkoholne pijače, proizvode iz predelanega tobaka in energente (motorna goriva in goriva za ogrevanje, kot so bencin in dizel, električna energija, zemeljski plin in premog). Struktura davkov in najnižje stopnje so usklajene na ravni EU.

2.7 Čeprav so obrambna prizadevanja zveze NATO oproščena tako v skladu z direktivo o DDV (od leta 1977) kot direktivo o trošarinah (od leta 1993), nobena od oprostitev trenutno ne velja za dobave blaga ali opravljanje storitev, povezane s skupno obrambo v okviru EU.

2.8 Vendar je skupna varnostna in obrambna politika (SVOP)⁽³⁾, ki je bila prvotno vzpostavljena (leta 2000) kot evropska varnostna in obrambna politika (EVOP), ključni instrument za postopen razvoj skupne obrambne politike Unije. Lizbonska pogodba je bistveno prispevala k razvoju SVOP, saj je bila z njo med drugim ustanovljena Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD), da bi podpirala visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko pri izpolnjevanju vseh njegovih dolžnosti, vključno s SVOP.

2.9 Pogodba o Evropski uniji (PEU) vključuje klavzulo o vzajemni pomoči in omogoča državam članicam, da okrepijo svojo vojsko s „stalnim strukturnim sodelovanjem“ (PESCO)⁽⁴⁾.

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

⁽²⁾ Direktiva Sveta 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi Direktive 92/12/EGS (UL L 9, 14.1.2009, str. 12).

⁽³⁾ Skupna varnostna in obrambna politika (SVOP) je sestavni del skupne zunanje in varnostne politike Unije (SZVP)[1]. Temelji za SVOP so določeni s Pogodbo o Evropski uniji (PEU). Člen 41 določa financiranje SZVP in SVOP, politika pa je podrobneje opisana v členih 42 do 46 oddelka 2 poglavja 2 naslova V (Določbe o skupni varnostni in obrambni politiki), protokolih št. 1, 10 in 11 ter izjavah 13 in 14. Posebna vloga Evropskega parlamenta v SZVP in SVOP je opisana v členu 36 PEU.

⁽⁴⁾ Določbe za PESCO so zapisane v členu 46 PEU in Protokolu št. 10 o stalnem strukturnem sodelovanju, vzpostavljenem na podlagi člena 42(6) PEU.

2.10 Vojaški odbor EU (VOEU) ⁽⁵⁾, ki je bil ustanovljen leta 2001, je najvišji vojaški organ Sveta in vodi vse vojaške aktivnosti v okviru EU ter svetuje v zvezi z načrtovanjem in izvajanjem vojaških misij in operacij v okviru SVOP ter razvojem vojaških zmogljivosti.

2.11 Junija 2016 so bili z globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije ⁽⁶⁾ določeni temelji za nadaljnji razvoj SVOP s tremi ključnimi prednostnimi nalogami: odzivanje na zunanje konflikte in krize, krepitev zmogljivosti partnerjev ter zaščita Unije in njenih državljani.

2.12 Komisija in visoka predstavnica sta marca 2018 predstavili Skupno sporočilo o akcijskem načrtu za vojaško mobilnost ⁽⁷⁾. V akcijskem načrtu je priznana potreba po enaki obravnavi obrambnih prizadevanj, da se zmanjša upravno breme, s tem pa tudi zamude in stroški vojaške mobilnosti.

2.13 Natančneje je v skupnem sporočilu je navedeno, da „[o]lajševanje vojaške mobilnosti zadeva tudi obstoječa pravila glede davka na dodano vrednost. Obrambna prizadevanja in zlasti vojaška mobilnost zahtevata znatno število dobav, kot so usposabljanje, vadbeni pripomočki, nastanitve, preskrba s hrano/gostinskimi storitvami, gorivo itd. Te dobave so načeloma predmet davka na dodano vrednost. V okviru priložnostne delovne skupine za vojaško mobilnost so države članice ugotovile potrebo po zagotovitvi enake obravnave obrambnih prizadevanj, da se zmanjša upravno breme, s čimer bi se izognili zamudam in stroškom vojaške mobilnosti ter države članice spodbudili k sodelovanju.“

2.14 Glede na takšno zahtevo je obravnavani predlog Komisije usmerjen v čim večjo uskladitev obravnave obrambnih prizadevanj v okviru EU in zveze NATO z vidika DDV in trošarin. V skladu s predlogom so oproščene naslednje dejavnosti SVOP: (i) vojaške misije in operacije, (ii) dejavnosti bojnih skupin in (iii) vzajemna pomoč. Poleg tega bodo zajete tudi dejavnosti stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO) in dejavnosti Evropske obrambne agencije.

2.15 Opozoriti je treba, da se lahko v skladu s predlogom Komisije dobave blaga in opravljanje storitev oboroženim silam in spremnemu civilnemu osebju oprostijo le, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP.

2.16 Zato oprostitev ne veljajo za napolitve oboroženih sil izključno iz varnostnih namenov, zaradi humanitarnih in reševalnih nalog ali ob sklicevanju na solidarnostno klavzulo iz člena 222 PDEU, ki ne zadeva obrambe.

2.17 Po previdnih ocenah je mogoče 530 milijonov EUR vseh obrambnih izdatkov v višini 5,3 milijarde EUR pripisati dejavnostim, oddanim v zunanje izvajanje, ki jih bo zajel predlog Komisije, kar bi lahko povzročilo morebitno izgubo prihodkov iz naslova DDV za vse države članice v višini približno 80 milijonov EUR (ob predpostavki povprečne stopnje DDV v višini 18 %).

2.18 Kar zadeva trošarine, bi morali biti energenti in električna energija glavni proizvodi, za katere velja oprostitev. Tako kot pri DDV se lahko domneva, da bo za približno 10 % takih stroškov v prihodnosti veljala oprostitev plačila trošarine. Vendar ni na voljo nobenih podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče učinek količinsko opredeliti.

2.19 Države članice naj bi najpozneje do 30. junija 2022 sprejele in objavile zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z novimi predpisi, njihovo besedilo pa sporočile Komisiji.

3. Splošne in posebne ugotovitve

3.1 Predlog Komisije dopolnjuje akcijski načrt za DDV iz leta 2016 za posodobitev sistema DDV, da bi bil ta enostavnejši, odpornejši na goljufije in prijaznejši za podjetja. Zgoraj omenjene spremembe v zvezi z vojaškim področjem so torej vključene v širšo reformo in bodo od začetka del novega sistema. Tako se bo mogoče izogniti vsem morebitnim težavam, povezanim s prihodnjimi spremembami že vzpostavljenega sistema.

⁽⁵⁾ Vojaški odbor Evropske unije (VOEU) je najvišji vojaški organ v okviru Sveta (Sklep Sveta z dne 22. januarja 2001 o ustanovitvi Vojaškega odbora Evropske unije).

⁽⁶⁾ Shared vision, common action: a stronger Europe – a global strategy for the European Union's foreign and security policy (Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa – Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije).

⁽⁷⁾ Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu – Izboljšanje vojaške mobilnosti v Evropski uniji (JOIN(2017) 41 final).

3.2 S predlogom Komisije se spreminja sedanji seznam iz Direktive 2006/112/ES, saj se dodaja nova oprostitev. Cilj take velike spremembe je omogočiti enake pogoje z vidika DDV, in sicer na eni strani v zvezi z operacijami zveze NATO, na drugi strani pa v zvezi z operacijami, ki jih v skupnem okviru izvajajo vojaške sile držav članic. Tako se bo zagotovila skladnost, področje uporabe oprostitev pa bo podobno za obrambna prizadevanja Unije in zveze NATO.

3.3 EESO ugotavlja, da sedanje oprostitve za obrambne dejavnosti zveze NATO, ki so že določene in katerih področje uporabe je omejeno, ne bodo razširjene, saj se bodo le vzpostavile usklajene oprostitve za vojaške operacije, ki se izvajajo v skupnem okviru.

3.4 Izbira, da se določbe nove direktive ujemajo z obstoječimi odstavki, ki se nanašajo na oborožene sile zveze NATO, je v skladu s končnim ciljem Komisije, da se doseže enaka obravnava takšnih operacij in vojaških prizadevanj, ki se izvajajo v skupnem okviru EU.

3.5 EESO ugotavlja, da to ne bo imelo negativnih posledic za proračun EU, ker lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND) nadomeščajo vse odhodke, ki niso zajeti s tradicionalnimi lastnimi sredstvi in lastnimi sredstvi iz naslova DDV. Nepobrana lastna sredstva iz naslova DDV iz nekaterih držav članic bodo vse države članice nadomestile z lastnimi sredstvi iz naslova BND.

3.6 Predlog je v skladu z načelom subsidiarnosti, saj je zakonodaja EU ustrežnejša kot več nacionalnih predpisov za usklajevanje uporabe DDV za posamezne vojaške operacije na notranjem trgu. Posvetovanje z državami članicami je bilo opravljeno v skupini za prihodnost DDV, pri čemer so države članice na splošno potrdile, da je treba ukrepati na ravni EU, kar upravičuje izbiro predloga direktive.

3.7 Predlog se zdi tudi skladen z načelom sorazmernosti, saj ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb, povezanih s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike v okviru SVOP. EESO podpira tak dolgoročen in ambiciozen cilj.

3.8 Odločitev za ohranitev usklajenosti med DDV in trošarinami in torej za obravnavo oprostitev z enim predlogom se zdi razumna in upravičuje enega redkih primerov, da zakonodaja EU trošarine in DDV ureja skupaj.

3.9 Vendar EESO predlaga, da se področje uporabe oprostite, ki bo veljala za sistema DDV in trošarin, podrobneje opredeli. S strateškega vidika bi bilo treba natančno določiti obseg take oprostite, da bi zagotovili pravno varnost in predvidljivost sistemov DDV in trošarin.

3.10 Kar zadeva potrebo po jasnosti in preglednosti zakonodaje, je treba omeniti, da bodo odobrene oprostitve z različnih stališč uporabljali in presojali predvsem nacionalni dobavitelji na vojaškem področju in nacionalni davčni organi. Nacionalni davčni organi bodo nacionalnim dobaviteljem, ki delujejo na vojaškem področju, dali navodila, kako sestaviti račun DDV za vojsko.

3.11 EESO v zvezi s tem priporoča Komisiji, naj v obliki pojasnil ali smernic odbora za DDV pripravi podrobna pravila o izvajanju za nacionalne davčne organe in podjetja, da bi se izognili tehničnim zapletom v državah članicah. Dosedanja praksa v zvezi z oprostitvijo za zvezo NATO bi bila zagotovo koristna za zagotovitev nekaterih začetnih smernic.

3.12 EESO tudi poudarja, da so za nov mehanizem oprostite, kot je ta v predlogu Komisije, zagotovo potrebni ustrezni kontrolni mehanizmi za nadzor nad njegovim izvajanjem v praksi. EESO zato predlaga, naj Komisija prek svoje skupine za nadzor DDV oblikuje in preda v uporabo ustrezen sistem, ki ga bodo vse države članice uporabljale za nadzor nove sheme oprostite. S tem bi se, kadar je to možno in izvedljivo, od nacionalnih davčnih organov pridobile vse pomembne praktične informacije.

3.13 Tak sistem bi lahko prispeval k učinkovitemu in hkrati preglednemu izvajanju nove oprostitve, kar bi omogočilo tudi pripravo natančne naknadne ocene učinka. Tako bi lahko države članice vzpostavile skupno platformo in namesto različnih sistemov v različnih državah oblikovale enoten sistem za vse države članice.

3.14 EESO priporoča pripravo natančnejše in učinkovitejše ocene stroškov in koristi, da bo mogoče razumeti, kakšen je učinek te oprostitve plačila DDV. Ker DDV spada med davke, ki jih plačuje prebivalstvo, je priporočljiva večja preglednost. Jasno je tudi, da bi ob veliki naravni nesreči stroški te oprostitve lahko bili precej višji.

V Bruslju, 30. oktobra 2019

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER
