Становище на „Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност и Директива 2008/118/ЕО относно общия режим на облагане с акциз по отношение на отбранителните дейности в рамките на Съюза“

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

(2020/C 47/11)

Докладчик: **Benjamin RIZZO**

Консултация	Съвет на Европейския съюз, 13.5.2019 г.
Правно основание	Член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	17.10.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	30.10.2019 г.
Пленарна сесия №	547
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	204/2/5

1. Заключения и препоръки

1.1. ЕИСК отчита целта на Комисията за осигуряване на равно третиране, за целите на ДДС, на въоръжените сили на държавите членки, които работят съвместно в рамка на ЕС, и въоръжените сили на НАТО, използвани в ЕС, които вече се ползват от освобождаване от ДДС. Наличието на равни условия в това отношение изглежда разумно.

1.2. ЕИСК разбира защо от 2000 г. насам бяха създадени някои структури на ЕС за администриране на въоръжените сили, разположени в ЕС за целите на неговата сигурност и отбрана. Сега, при наличието на генерален директор, отговарящ за отбраната, тези структури ще се използват и контролират по-добре.

1.3. ЕИСК разбира, че двете условия за освобождаването, посочени в предложението на Комисията, са разполагането на въоръжените сили извън собствената им държава членка, от една страна, и участието им в общи европейски отбранителни действия, от друга.

1.4. ЕИСК приема, че има някои области, които не са обхванати от новото освобождаване. Тези области се отнасят по-специално до целите на сигурността, хуманитарните спасителни задачи и случаите, в които се прави позоваване на клаузата за солидарност. В резултат на това общите освобождавания от ДДС се ограничават до „военни операции“, като се прилага тясно тълкуване на това понятие.

1.5. ЕИСК предлага различните национални данъчни органи да разполагат с една система, в рамките на която да се прилагат новите изключения. Поради това се препоръчва Комисията, чрез своята Група за контрол на ДДС, да създаде специална система, в която ще трябва да се въвеждат освободените от ДДС фактури, издавани от доставчици, на въоръжените сили, за да могат да се ползват от освобождаването, предвидено в предложението на Комисията. По този начин във всички държави членки ще се използва единна система.

1.6. ЕИСК счита, че данните относно последиците за разходите и ползите от освобожданията, предвидени в предложението на Комисията, следва да бъдат по-добре изчислени, така че скоро да може да бъде предоставен по-реалистичен доклад за тези изключения. Това ще насърчи по-добрата отчетност и ще я направи по-прозрачна за държавите членки и за общественото мнение като цяло.

2. **Предложението на Комисията**

2.1. В предложението си за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО ([1]) относно общата система на данъка върху добавената стойност и Директива 2008/118/ЕО ([2]) относно общия режим на облагане с акциз по отношение на усилията в областта на отбраната в рамките на Съюза, публикувано на 24 март 2019 г., Европейската комисия представи плана си за освобождаване на доставките за въоръжените сили от данък добавена стойност (ДДС) и акцизи, когато въоръжените сили се разполагат извън собствената си държава членка и участват в усилия за европейска отбрана.

2.2. Съгласно член 2 от Директива на Съвета 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност в обхвата на ДДС „влизат всички възмездни доставки на стоки и услуги, извършени от данъчно задължено лице на територията на държава членка, както и целият внос на стоки в Европейския съюз (ЕС)“.

2.3. В директивата се посочва общ списък на освобожданията от ДДС, чиято цел е да се гарантира, че собствените ресурси на ЕС се събират по еднакъв начин във всички държави членки. Понастоящем в списъка на изключенията не е включена доставката на стоки или услуги за целите на сигурността и отбраната. Следователно стоките или услугите, доставяни на въоръжените сили, или стоките, внасяни от тях, подлежат на облагане с ДДС.

2.4. В Директивата за ДДС обаче се предвижда освобождаване на доставките за въоръжените сили на всяка една държава, която е страна по Северноатлантическия договор, когато те вземат участие в общи отбранителни дейности извън територията на своята държава. Това освобождаване беше направено, за да се избегнат ситуации, при които *е нарушен цикълът на приходните и разходните парични потоци, тъй като ДДС върху подобни доставки при нормални обстоятелства би съставлявал приход за държавата, в която са разположени въоръжените сили, а не за държавата, на която те принадлежат.*

2.5. В Директива 2008/118/ЕО на Съвета относно общия режим на облагане с акциз е предвидено подобно освобождаване от акциз на движенията на акцизни стоки, предназначени за въоръжените сили на всяка членка на Северноатлантическия договор (НАТО).

2.6. Съгласно правото на ЕС с акцизи се облагат алкохолните напитки, обработените тютюневи изделия и енергийните продукти (моторни горива и горива за отопление като петрол и бензин, електроенергия, природен газ и въглища). Структурата на данъците и минималните ставки са хармонизирани на равнището на ЕС.

2.7. Въпреки че отбранителните дейности на НАТО са освободени както от Директивата за ДДС (от 1977 г.), така и от Директивата за акцизите (от 1993 г.), понастоящем не е налице освобождаване за доставките, свързани с общите отбранителни дейности в рамките на ЕС.

2.8. Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) ([3]), която беше създадена през 2000 г. като Европейската политика за сигурност и отбрана (ЕПСО), е ключов инструмент за постепенното развитие на обща политика за отбрана на Съюза. Договорът от Лисабон допринесе значително за развитието на ОПСО, като наред с другото създаде Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), за да подкрепи върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност във всичките му функции, включително ОПСО.

2.9. Договорът за Европейския съюз (ДЕС), изменен с Договора от Лисабон, съдържа клауза за оказване на взаимна помощ и дава възможност на държавите членки да укрепят своите въоръжени сили посредством „постоянно структурирано сътрудничество“ (ПСС) ([4]).

([1]) Директива 2006/112/ЕО на Съвета относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1).

([2]) Директива 2008/118/ЕО на Съвета относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕИО (ОВ L 9, 14.1.2009 г., стр. 12).

([3]) Общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) е неразделна част от общата външна политика и политика на сигурност на ЕС (ОВППС) [1]. ОПСО е дефинирана в Договора за Европейския съюз (ДЕС). В член 41 е очертано финансирането на ОВППС и ОПСО, като политиката е допълнително описана в членове 42—46, в дял V, глава 2, раздел 2 („Разпоредби, свързани с общата политика за сигурност и отбрана“), както и в протоколи 1, 10 и 11 и в декларации 13 и 14. Специфичната роля на Европейския парламент в ОВППС и ОПСО е описана в член 36 от ДЕС.

([4]) Разпоредбите относно ПСС са залегнали в член 46 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и в Протокол 10 относно постоянното структурирано сътрудничество, установено с член 42, параграф 6 от ДЕС.

2.10. Създаденият през 2001 г. Военен комитет на Европейския съюз (EUMC) ([5]) е най-висшият военен орган на Съвета, който осъществява ръководството на „всички военни дейности в рамките на ЕС и дава съвети относно планирането и изпълнението на военни мисии и операции в рамките на ОПСО, както и относно развитието на военни способности“.

2.11. През юни 2016 г. Глобалната стратегия за външната политика и политика на сигурност на Европейския съюз (EUGS) ([6]) положи основите за по-нататъшно развитие на ОПСО с оглед на три основни приоритета: реагиране на външни конфликти и кризи, изграждане на способностите на партньорите и защита на Съюза и неговите граждани.

2.12. През март 2018 г. Комисията и върховният представител представиха съвместно съобщение относно плана за действие за военната мобилност ([7]). В плана за действие се признава необходимостта от *третиране по еднакъв начин на отбранителните дейности с цел да се намали административната тежест и съответно да се предотвратят забавяния и разходи във връзка с военната мобилност*.

2.13. По-конкретно в съвместното съобщение се посочва, че „улесняването на военната мобилност засяга и сега действащите правила относно данъка върху добавената стойност. Дейностите за отбрана и по-специално военната мобилност по необходимост са свързани с редица доставки — като обучение, материални средства за учения, настаняване, доставка на провизии/столово обслужване, доставка на горива и др. По принцип тези доставки се облагат с данък върху добавената стойност. В рамките на специалната работна група за военна мобилност държавите членки откроиха необходимостта дейностите за отбрана да се третират по еднакъв начин с цел да се намали административната тежест — това би предотвратило забавяния и разходи във връзка с военната мобилност и би било стимул за държавите членки да си сътрудничат.“

2.14. Вследствие на такова искане разглежданото предложение на Комисията се стреми, доколкото е възможно, към хармонизиране както на третирането за целите на ДДС, така и на освобождаването от акцизи на отбранителните дейности в рамките на ЕС и НАТО. Съгласно предложението освобождаването се отнася за следните дейности на ОПСО: i) военни мисии и операции; ii) бойни групи; iii) взаимна помощ. Освен това ще бъдат обхванати и дейностите по ПСС и по линия на Европейската агенция по отбрана (EDA).

2.15. Следва да се отбележи, че съгласно предложението на Комисията доставките за въоръжените сили и придружаващият ги цивилен персонал могат да бъдат освободени само когато тези сили вземат участие в отбранителни дейности, имащи за цел изпълнение на дейност на Съюза в рамките на ОПСО.

2.16. Следователно в обхвата на освобожданията не попада разгръщането на въоръжени сили само за нуждите на сигурността, за хуманитарни и спасителни мисии или когато се задейства клаузата за солидарност, предвидена в член 222 от ДФЕС без последици в областта на отбраната.

2.17. Според пруденциалната оценка 530 милиона евро от общите разходи за отбрана, чийто размер възлиза на 5,3 милиарда евро, могат да бъдат приписани на дейности, възложени на външни изпълнители, които ще бъдат обхванати от предложението на Комисията. Това би могло да доведе до загуба на приходи от ДДС за всички държави членки в размер на около 80 милиона евро (при средна ставка на ДДС от 18 %).

2.18. Що се отнася до акцизите, основните продукти, предмет на освобождаването, следва да бъдат енергийните продукти и електроенергията. Както и при ДДС, може да се допусне, че около 10 % от тези разходи биха подлежали на освобождаване от акцизи в бъдеще. При все това няма налични данни, които да послужат като основа за количествена оценка на въздействието.

2.19. Държавите членки ще трябва да приемат и публикуват най-късно до 30 юни 2022 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с новите правила, и да предоставят текста на тези разпоредби на Комисията.

3. **Общи и конкретни бележки**

3.1. Предложението на Комисията допълва плана за действие във връзка с ДДС от 2016 г. за модернизиране на системата за ДДС, с който се цели тя да стане по-проста, по-устойчива на измами и по-благоприятна за предприятията. Ето защо посочените по-горе промени по отношение на военната област са включени в рамките на една по-широка реформа и ще станат част от новата система от самото начало. По този начин ще бъдат избегнати всички възможни проблеми, свързани с бъдещи изменения на вече действаща система.

([5]) Военният комитет на Европейския съюз (EUMC) е най-висшият военен орган, създаден в рамките на Съвета (РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА от 22 януари 2001 г. за създаване на Военен комитет на Европейския съюз).

([6]) Обща визия, общи действия: по-силна Европа — Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз.

([7]) Подобряване на военната мобилност в Европейския съюз, Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета (JOIN(2017) 41 final).

3.2. С предложението на Комисията се променя настоящият списък в Директива 2006/112/ЕО, като се въвежда ново освобождаване. Такова съществено изменение има за цел да даде възможност за определена „равнопоставеност“от гледна точка на ДДС по отношение на операциите на НАТО, от една страна, и операциите, осъществявани съгласно обща рамка от военните сили на държавите членки, от друга страна. В резултат на настоящото предложение ще бъде постигната последователност и обхватът на освобожданията за отбранителните дейности на Съюза ще стане сходен с този на НАТО.

3.3. ЕИСК отбелязва, че настоящите изключения за отбранителните дейности на НАТО, които вече са ясно очертани и с ограничен обхват, няма да бъдат удължени, тъй като ще бъде въведено само привеждане в съответствие в полза на военните операции, провеждани съгласно обща рамка.

3.4. Решението новите разпоредби на директивата да се формулират така, че да отразяват съществуващите параграфи, отнасящи се до въоръжените сили на НАТО, е в съответствие с крайната цел на Комисията за постигане на равно третиране между тези операции и военните усилия, полагани съгласно обща рамка на ЕС.

3.5. ЕИСК отбелязва, че няма да има отрицателни последици за бюджета на ЕС, тъй като собственият ресурс на база брутен национален доход (БНД) компенсира всички разходи, които не са покрити от традиционните собствени ресурси и собствените ресурси от ДДС. Неизплатените от някои държави членки собствени ресурси от ДДС ще бъдат компенсирани от всички държави членки чрез собствения ресурс от БНД.

3.6. Предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност, като се има предвид, че законодателството на ЕС е по-подходящо от поредица национални правила за координиране на приложимостта на ДДС към специфични военни операции в рамките на вътрешния пазар. В рамките на групата за бъдещето на ДДС бяха проведени консултации с държавите членки и като цяло беше потвърдена необходимостта от действия на равнище ЕС, като по този начин се обосновава изборът на предложение за директива.

3.7. Предложението изглежда е в съответствие и с принципа на пропорционалност, тъй като не надхвърля необходимото за постигане на целите на Договорите, свързани с постепенното определяне на обща политика за отбрана в рамките на ОПСО. ЕИСК подкрепя тази дългосрочна и амбициозна цел.

3.8. Решението да се запази съгласуваността между ДДС и акцизите, като се разгледат двете изключения в рамките на едно предложение, изглежда разумно и може да оправдае един от редките случаи, в които акцизите и ДДС се регулират съвместно в законодателството на ЕС.

3.9. ЕИСК предлага обаче да се уточни по-добре приложното поле на освобождаването, което ще бъде предоставено както в системата на ДДС, така и в системата за акцизите. Точното определяне на конкретния периметър на такова освобождаване е наистина от стратегическо значение, за да се гарантира правната сигурност и предвидимостта на системата на ДДС и акцизите.

3.10. Що се отнася до необходимостта от яснота и предвидимост на правото, следва да се отбележи, че предоставените освобождавания ще се прилагат и ще бъдат оценявани предимно от различни гледни точки от страна на националните доставчици, действащи във военната област, и от националните данъчни органи. Националните данъчни органи ще дават указания на националните доставчици, извършващи дейност във военната област, как да съставят фактурите си за ДДС на въоръжените сили.

3.11. Във връзка с това ЕИСК препоръчва Комисията да изготви подробни правила за прилагане — посредством обяснителна бележка или насоки, издадени от Комитета по ДДС — за националните данъчни органи и предприятията, за да се избегнат технически усложнения в държавите членки. Предишната практика, свързана с освобождаването на НАТО, със сигурност би могла да бъде полезна за предоставянето на някои първоначални насоки.

3.12. Накрая ЕИСК подчертава, че един нов механизъм за освобождаване — като предвидения в предложението на Комисията — със сигурност изисква адекватни механизми за контрол, за да се контролира неговото конкретно изпълнение. Поради това ЕИСК предлага Комисията да разработи и стартира система чрез Групата на Комисията за контрол на ДДС за въвеждане във всички държави членки на подходяща система за контрол на новата схема за освобождаване, която да има за цел събирането, когато това е възможно и осъществимо, на цялата целесъобразна практическа информация от националните данъчни органи.

3.13. Подобна система може да допринесе за постигането на ефективно и същевременно прозрачно прилагане на новото освобождаване, като предоставя и възможност за разработване на точна последваща оценка на въздействието. По този начин държавите членки биха могли да приемат обща платформа, създавайки една система, която да бъде следвана от всички държави членки, вместо различни системи в отделните държави.

3.14. Препоръчва се да се направи по-подробна и ефективна оценка на разходите с цел по-добро разбиране на ефекта от освобождаването от ДДС, тъй като става въпрос за част от данъците, плащани от широката общественост, и се препоръчва по-голяма прозрачност. Също така е очевидно, че при големи природни бедствия разходите, свързани с това освобождаване, биха могли да бъдат много по-големи.

Брюксел, 30 октомври 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER