Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem og direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter for så vidt angår forsvarsindsats inden for EU's rammer

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

(2020/C 47/11)

Ordfører: **Benjamin RIZZO**

Anmodning	Rådet, 13.5.2019
Retsgrundlag	Artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	17.10.2019
Vedtaget på plenarforsamlingen	30.10.2019
Plenarforsamling nr.	547
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	204/2/5

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU anerkender Kommissionens mål om at sikre ligebehandling i momssammenhæng for medlemsstaternes væbnede styrker, der samarbejder inden for en EU-ramme og NATO's væbnede styrker, der er udstationeret i EU, og som allerede er fritaget for moms. Lige konkurrencevilkår i denne henseende synes kun at være rimeligt.

1.2. EØSU kan godt forstå, hvorfor der siden 2000 er blevet oprettet visse EU-strukturer til at administrere de væbnede styrker, der udstationeres i EU med henblik på sikkerhed og forsvar. Nu hvor en generaldirektør har forsvar som ansvarsområde, vil man kunne sikre bedre udnyttelse og bedre overvågning af disse strukturer.

1.3. EØSU har forståelse for de to betingelser for den fritagelse, der er fastsat i Kommissionens forslag, nemlig på den ene side, at de væbnede styrker udstationeres uden for deres egen medlemsstat og på den anden side, at de indgår i en fælles europæisk forsvarsindsats.

1.4. EØSU accepterer, at der er områder, som ikke omfattes af den nye fritagelse. Disse områder vedrører navnlig sikkerhedsformål, humanitære redningsopgaver og de tilfælde, hvor solidaritetsbestemmelsen påberåbes. Som følge heraf er de samlede momsfritagelser begrænset til »militære operationer«med en snæver fortolkning af dette begreb.

1.5. EØSU foreslår, at de respektive nationale skattemyndigheder bør have ét enkelt system, hvorfra de nye fritagelser implementeres. Det anbefales derfor, at Kommissionen gennem sin momskontrolgruppe opretter et særligt system, hvor de momsfritagne fakturaer, der udstedes af leverandører til de væbnede styrker, skal indføres for at være omfattet af den fritagelse, der er fastsat i Kommissionens forslag. På denne måde vil der blive anvendt et ensartet system i alle medlemsstaterne.

1.6. EØSU mener, at de oplysninger om omkostninger/fordele ved de fritagelser, som Kommissionens forslag medfører, bør beregnes bedre, så en mere realistisk rapport om sådanne fritagelser snart bliver tilgængelig. Dette vil tilskynde til en bedre og mere gennemsigtig rapportering for medlemsstaterne og offentligheden generelt.

2. **Kommissionens forslag**

2.1. Med sit forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF ([1]) om det fælles merværdiafgiftssystem og direktiv 2008/118/EF ([2]) om den generelle ordning for punktafgifter for så vidt angår forsvarsindsats inden for EU's rammer, der blev offentliggjort den 24. marts 2019, fremlagde Kommissionen sin plan om at fritage leveringer til de væbnede styrker for merværdiafgift (moms) og punktafgifter, når disse styrker er udstationeret uden for deres egen medlemsstat og deltager i en europæisk forsvarsindsats.

2.2. I henhold til artikel 2 i Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem omfatter moms enhver »levering af varer og ydelser mod vederlag foretaget af en afgiftspligtig person på en medlemsstats område og ved indførsel af varer til Den Europæiske Union«.

2.3. I direktivet opstilles en fælles liste over momsfritagelser for at sikre en ensartet inddrivelse af EU's egne indtægter i alle medlemsstater. I øjeblikket optræder varer eller ydelser til sikkerheds- og forsvarsformål ikke på listen over fritagelser. Derfor er varer eller ydelser, der leveres til, eller varer indført af væbnede styrker, momspligtige.

2.4. I modsætning hertil giver momsdirektivet i øjeblikket mulighed for fritagelse for leveringer til de væbnede styrker i enhver stat, der er part i den nordatlantiske traktat, når disse styrker deltager i en fælles forsvarsindsats uden for deres egen stat. En sådan fritagelse blev udformet for at tage højde for situationer, hvor »*indtægts- og udgiftsstrømmene blev brudt, fordi moms på sådanne leveringer normalt ville udgøre en indtægt for den stat, hvor de væbnede styrker er udstationeret, snarere end deres egen*«.

2.5. Rådets direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter fastsætter en lignende fritagelse for punktafgifter på bevægelser af punktafgiftspligtige varer til de væbnede styrker for alle medlemmer af Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO).

2.6. Punktafgifter, der er omfattet af EU-retten, pålægges alkoholholdige drikkevarer, forarbejdet tobak og energiprodukter (motorbrændstof og brændsel til opvarmning, såsom benzin, elektricitet, naturgas og kul). Afgiftsstrukturen og minimumssatserne er harmoniseret på EU-plan.

2.7. Mens NATO's forsvarsindsats har været fritaget for moms gennem både momsdirektivet (siden 1977) og punktafgiftsdirektivet (siden 1993), findes der i øjeblikket ingen fritagelser for leverancer, der er knyttet til den fælles forsvarsindsats inden for EU's rammer.

2.8. Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) ([3]) — der oprindeligt blev oprettet (i 2000) som den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) — er et vigtigt instrument i en gradvis udvikling af en fælles EU-forsvarspolitik. Lissabontraktaten bidrog betydeligt til udviklingen af FSFP, og med denne traktat oprettedes *bl.a.* Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), som bistår den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik på alle hendes ansvarsområder, herunder FSFP.

2.9. Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) indeholder også en bestemmelse om gensidig bistand og giver medlemsstaterne mulighed for at styrke deres militære samarbejde gennem »permanent struktureret samarbejde«(PESCO) ([4]).

([1]) Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

([2]) Rådets direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (EUT L 9 af 14.1.2009, s. 12).

([3]) Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) udgør en integreret del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)[1]. Retningslinjerne for FSFP findes i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). I artikel 41 skitseres finansiering af FUSP og FSFP, og politikken beskrives mere indgående i artikel 42-46 i afsnit V, kapitel 2, 2. afdeling (»Bestemmelser om Den Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik«) og i protokol 1, 10 og 11 og erklæring 13 og 14. Europa-Parlamentets specifikke rolle i FUSP og FSFP er beskrevet i artikel 36 i TEU.

([4]) Bestemmelserne om PESCO findes i artikel 46 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og protokol 10 om permanent struktureret samarbejdet etableret ved artikel 42, stk. 6, TEU.

2.10. EU's Militærkomité (EUMC) ([5]), som blev oprettet i 2001, er Rådets højeste militære organ, der styrer »alle militære aktiviteter inden for EU's rammer og rådgiver om planlægning og gennemførelse af militære missioner og operationer under FSFP og om udvikling af militære kapaciteter«.

2.11. I juni 2016 blev den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik ([6]) lagt til grund for videreudviklingen af FSFP i retning af tre centrale prioriteter: reaktion på eksterne konflikter og kriser, opbygning af kapacitet hos partnere og beskyttelse af Unionen og dens borgere.

2.12. I marts 2018 fremlagde Kommissionen og den højtstående repræsentant en fælles meddelelse om handlingsplanen for militær mobilitet ([7]). Handlingsplanen anerkender behovet for »*ligebehandling af forsvarsindsatsen, således at den administrative byrde mindskes, [og] det undgås at påføre den militære mobilitet forsinkelser og omkostninger*«.

2.13. Mere specifikt fremgår det af den fælles meddelelse, at »bestræbelserne på at lette militær mobilitet berører også de gældende regler om merværdiafgift. Forsvarsindsatsen og navnlig den militære mobilitet forudsætter en række forsyninger såsom uddannelse, øvelsesmaterialer, indkvartering, levering af fødevare- og kantinetjenester, brændstof m.v. Disse forsyninger pålægges i princippet merværdiafgift. Medlemsstaterne påpegede inden for rammerne af ad hoc-gruppen vedrørende militær mobilitet behovet for at sikre ligebehandling af forsvarsindsatsen, således at den administrative byrde mindskes, det undgås at påføre den militære mobilitet forsinkelser og omkostninger, og medlemsstaterne tilskyndes til at samarbejde«.

2.14. I forlængelse af en sådan anmodning forfølger kommissionsforslaget, der drøftes her, så vidt muligt tilpasningen af såvel momsbehandlingen som fritagelsen for punktafgifter med hensyn til forsvarsindsatsen inden for EU's og NATO's rammer. I henhold til forslaget er de FSFP-aktiviteter, der er omfattet af fritagelserne: i) militære missioner og operationer, ii) kampgrupper, iii) gensidig bistand. Derudover vil også PESCO og EDA-aktiviteter være omfattet.

2.15. Det skal bemærkes, at levering til de væbnede styrker og ledsagende civilt personel ifølge Kommissionens forslag kun fritages, når disse styrker deltager i en forsvarsindsats, der udføres med henblik på gennemførelse af en EU-aktivitet under FSFP.

2.16. Fritagelserne omfatter derfor ikke indsættelse af væbnede styrker udelukkende i sikkerhedsøjemed, til humanitære opgaver og redningsopgaver eller under henvisning til solidaritetsbestemmelsen i artikel 222 TEUF, uden nogen forsvarsmæssig betydning.

2.17. I henhold til et forsigtigt skøn kan 530 mio. EUR — ud af et samlet forsvarsbudget på 5,3 mia. EUR — afsættes til outsourcede aktiviteter, der vil være omfattet af Kommissionens forslag, hvilket kan resultere i et muligt tab af momsindtægter for alle medlemsstater på omkring 80 mio. EUR (hvis en gennemsnitlig momssats på 18 % lægges til grund).

2.18. Hvad angår punktafgifter bør energiprodukter og elektricitet være de vigtigste varer, der er omfattet af fritagelsen. Som det er tilfældet med moms, kan det tænkes, at ca. 10 % af disse omkostninger i fremtiden vil være fritaget for punktafgift. Der findes imidlertid ingen tilgængelige data, der kan danne grundlag for en kvantificering af virkningen.

2.19. Medlemsstaterne skal senest den 30. juni 2022 have vedtaget og offentliggjort de love, regelsæt og administrative bestemmelser, der er nødvendige til efterlevelse af de nye regler, og formidle indholdet i disse love og bestemmelser til Kommissionen.

3. **Generelle og særlige bemærkninger**

3.1. Kommissionens forslag supplerer handlingsplanen for moms fra 2016 om modernisering af momssystemet for at nå frem til en enklere model, der er mere modstandsdygtig over for svig og mere erhvervsvenlig. Ovennævnte ændringer vedrørende det militære område indgår derfor i en mere omfattende reform og vil fra starten blive en del af det nye system. Dermed undgås alle tænkelige problemer i tilknytning til fremtidige ændringer af et allerede eksisterende system.

([5]) EU's Militærkomité (EUMC) er Rådets højeste militære organ (Rådets afgørelse af 22.1.2001 om nedsættelse af Den Europæiske Unions Militærkomité).

([6]) Fælles vision, fælles handling: Et stærkere Europa — En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik.

([7]) Fremme af militær mobilitet i Den Europæiske Union, fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet (JOIN(2017) 41 final).

3.2. Kommissionens forslag indeholder ændringer af den aktuelle liste i direktiv 2006/112/EF og indfører en ny fritagelse. En sådan væsentlig ændring skal sikre en form for »lige konkurrencevilkår«i momsmæssig henseende for så vidt angår dels NATO-operationer, dels operationer, der udføres af en medlemsstats militære styrker inden for en fælles ramme. Man vil således opnå overensstemmelse, og fritagelserne vil have samme omfang for såvel Unionens som NATO's forsvarsindsats.

3.3. EØSU bemærker, at de aktuelle fritagelser for NATO's forsvarsaktiviteter, som allerede er afgrænset og har et begrænset anvendelsesområde, ikke vil blive udvidet, eftersom der blot vil blive foretaget en tilpasning til fordel for militære operationer, der udføres under en fælles ramme.

3.4. Valget af nye bestemmelser i direktivet, der afspejler de eksisterende afsnit vedrørende NATO's væbnede styrker, er i overensstemmelse med Kommissionens mål om at nå frem til en ligebehandling af sådanne operationer og den militære indsats, der udføres inden for en fælles EU-ramme.

3.5. EØSU bemærker, at forslaget ikke vil have nogen negative følger for EU's budget, da de egne indtægter baseret på bruttonationalindkomsten (BNI) kompenserer for udgifter, der ikke dækkes af de traditionelle egne indtægter og de momsbaserede egne indtægter. De ikke-opkrævede momsbaserede egne indtægter fra nogle medlemsstater vil blive kompenseret af alle medlemsstater gennem egne indtægter fra BNI.

3.6. Forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, eftersom EU-lovgivning er bedre egnet end mange forskellige nationale regler til at koordinere anvendelsen af moms på specifikke militære operationer i hele det indre marked. Medlemsstaterne blev hørt i Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid og bekræftede i det store hele behovet for at handle på EU-plan, hvilket berettiger valget af et forslag til direktiv.

3.7. Forslaget ser også ud til at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, da det ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde målene i traktaterne i forbindelse med den gradvise udformning af en fælles forsvarspolitik under FSFP. EØSU støtter et sådant langsigtet og ambitiøst mål.

3.8. Opretholdelsen af overensstemmelsen mellem moms og punktafgifter og behandlingen af begge fritagelser i et enkelt forslag forekommer hensigtsmæssig og kan berettige et af de sjældne tilfælde, hvor punktafgifter og moms reguleres samlet i EU-retten.

3.9. EØSU foreslår imidlertid, at anvendelsesområdet for fritagelsen inden for såvel momssystemet som punktafgiftssystemet bør afgrænses bedre. Det er netop et strategisk valg præcist at fastsætte de nøjagtige rammer for en sådan fritagelse for at garantere moms- og punktafgiftssystemernes retssikkerhed og forudsigelighed.

3.10. Hvad angår behovet for lovgivningens klarhed og forudsigelighed, er det værd at bemærke, at de indrømmede fritagelser hovedsageligt vil blive anvendt og evalueret ud fra forskellige perspektiver af nationale leverandører på det militære område og af de nationale skattemyndigheder. De nationale skattemyndigheder vil instruere de nationale leverandører på det militære område i, hvordan deres fakturaer til militæret skal udformes.

3.11. I den forbindelse anbefaler EØSU, at Kommissionen udsteder detaljerede gennemførelsesbestemmelser — ved hjælp af en forklarende note eller retningslinjer fra Momsudvalget — til de nationale skattemyndigheder og virksomheder for at undgå tekniske komplikationer i medlemsstaterne. Den tidligere praksis i forbindelse med NATO-fritagelsen vil uden tvivl kunne levere nogle indledende retningslinjer.

3.12. Endelig understreger EØSU, at en ny fritagelsesmekanisme — som den, der er fastsat i Kommissionens forslag — helt og aldeles kræver passende kontrolmekanismer med henblik på overvågning af den konkrete gennemførelse. EØSU foreslår derfor, at Kommissionen udvikler og lancerer en ordning via Kommissionens momskontrolgruppe med det formål at indføre et passende system i samtlige medlemsstater til at kontrollere den nye fritagelsesordning og indsamle alle relevante praktiske oplysninger fra de nationale skattemyndigheder, når det er muligt og holdbart.

3.13. Et sådant system vil kunne bidrage til en effektiv og samtidig gennemsigtig gennemførelse af den nye fritagelse, der også muliggør udvikling af en præcis efterfølgende konsekvensanalyse. Medlemsstaterne kan således vedtage en fælles platform, der skaber ét system, som vil blive fulgt af samtlige medlemsstater i stedet for at have forskellige systemer i forskellige lande.

3.14. Det anbefales, at der foretages en mere detaljeret og effektiv omkostningsvurdering for at forstå virkningen af denne momsfritagelse, da der er tale om en del af de skatter, der betales af den brede offentlighed, og der anbefales større gennemsigtighed. Det står også klart, at omkostningerne ved denne fritagelse kan blive meget højere i tilfælde af større naturkatastrofer.

Bruxelles, den 30. oktober 2019.

Luca JAHIER
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg