Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY ja valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetun direktiivin 2008/118/EY muuttamisesta unionin puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan osalta

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

(2020/C 47/11)

Esittelijä: **Benjamin RIZZO**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 13.5.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artikla
Vastaava jaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen jaostossa	17.10.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	30.10.2019
Täysistunnon nro	547
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	204/2/5

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission tavoitteeseen varmistaa tasapuolinen alv-kohtelu EU:n puitteissa yhteistyötä tekeville jäsenvaltioiden asevoimille ja unionin alueella toimiville Naton asevoimille, joihin sovelletaan jo alv-vapautusta. Vaikuttaa järkevältä pyrkiä tältä osin tasapuolisiin toimintaedellytyksiin.

1.2 ETSK ymmärtää, miksi EU:hun on perustettu vuodesta 2000 lähtien tiettyjä toimirakenteita hallinnoimaan sen puitteissa turvallisuuden ja puolustuksen varmistamiseksi toimivia asevoimia. Nyt kun unionille saadaan puolustusasioista vastaava pääjohtaja, näiden rakenteiden hyödyntäminen ja valvonta tehostuvat.

1.3 ETSK käsittää, että komission ehdotuksessa asetetaan vapautuksen soveltamiselle seuraavat kaksi edellytystä: asevoimia käytetään niiden oman jäsenvaltion ulkopuolella ja ne osallistuvat yhteiseen eurooppalaiseen puolustustoimintaan.

1.4 ETSK pitää hyväksyttävänä, että jotkin käyttötarkoitukset jäävät uuden vapautuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Niihin kuuluvat erityisesti turvallisuustarkoitukset, humanitaariset pelastustehtävät ja yhteisvastuulausekkeen mukainen toiminta. Yleiset alv-vapautukset koskevat näin ollen vain suppean tulkinnan mukaisia ”sotilasoperaatioita”.

1.5 ETSK katsoo, että eri maiden veroviranomaisilla olisi oltava käytettävissään yksi järjestelmä uusien vapautusten täytäntöönpanoa varten. Se suosittaakin, että komissio perustaa arvonlisäverotuksen valvontaryhmänsä kautta erityisen järjestelmän, johon tavarantoimittajien ja palvelujen tarjoajien asevoimille osoittamat arvonlisäverosta vapautetut laskut syötetään komission ehdotuksessa esitetyn vapautuksen hyödyntämiseksi. Tällöin kaikissa jäsenvaltioissa käytettäisiin yhtenäistä järjestelmää.

1.6 ETSK katsoo, että komission ehdotuksen mukaisten vapautusten kustannus- ja hyötyvaikutusten laskentatapaa pitäisi parantaa, jotta vapautuksista saataisiin nopeasti realistisempia tietoja. Tämä edistäisi parempaa ja avoimempaa raportointia jäsenvaltioille ja yleensä kansalaisille.

2. **Komission ehdotus**

2.1 Euroopan komissio esitti 24. maaliskuuta 2019 julkaisemassaan ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi, joka koskee yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY ([1]) ja valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetun direktiivin 2008/118/EY ([2]) muuttamista unionin puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan osalta, suunnitelmansa vapauttaa tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset asevoimille arvonlisäverosta (alv) ja valmisteverosta, kun asevoimia käytetään niiden oman jäsenvaltion ulkopuolella ja ne osallistuvat eurooppalaiseen puolustustoimintaan.

2.2 Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY 2 artiklan mukaan arvonlisäveron soveltamisalaan kuuluvat kaikki verovelvollisen vastikkeelliset tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset jäsenvaltion alueella sekä tavaroiden tuonti Euroopan unioniin.

2.3 Direktiivissä esitetään yhteinen luettelo alv-vapautuksista, joiden tarkoituksena on varmistaa, että EU:n omia varoja kerätään yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tavaroiden luovutukset tai palvelujen suoritukset turvallisuus- ja puolustustarkoituksia varten eivät tällä hetkellä sisälly vapautusluetteloon, minkä vuoksi asevoimille luovutetuista tavaroista ja suoritetuista palveluista sekä niiden tuomista tavaroista kannetaan arvonlisävero.

2.4 Alv-direktiivissä säädetään kuitenkin vapautuksesta, joka koskee luovutuksia ja suorituksia Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden asevoimille niiden osallistuessa yhteiseen puolustustoimintaan oman valtionsa ulkopuolella. Vapautus säädettiin sellaisia tilanteita varten, joissa ”tulo- ja menovirtojen sykli katkeaa, koska luovutuksista ja suorituksista kannettu alv muodostaisi asevoimien oman valtion sijasta tuloa sijaintivaltiolle”.

2.5 Valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetussa neuvoston direktiivissä 2008/118/EY säädetään vastaavasti valmisteverovapaudesta, joka koskee valmisteveron alaisten tavaroiden siirtoja Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenten asevoimille.

2.6 EU-lainsäädännön mukaisia valmisteveroja sovelletaan alkoholijuomiin, valmistettuihin tupakkatuotteisiin ja energiatuotteisiin (moottori- ja lämmityspolttoaineet, kuten bensiini, sähkö, maakaasu ja hiili). Verojen rakenne ja vähimmäisverokannat on yhdenmukaistettu EU:n tasolla.

2.7 Naton puolustustoimintaan on sovellettu vapautusta sekä alv-direktiivin puitteissa (vuodesta 1977) että valmisteverodirektiivin puitteissa (vuodesta 1993), mutta unionin yhteiseen puolustustoimintaan liittyviä luovutuksia ja suorituksia varten ei toistaiseksi ole tällaista mahdollisuutta.

2.8 Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) ([3]) on keskeinen väline unionin yhteisen puolustuspolitiikan asteittaiseksi kehittämiseksi. Siitä käytettiin perustamisensa aikaan (vuonna 2000) nimitystä Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP). Lissabonin sopimuksella edistettiin merkittävästi YTPP:n kehitystä ja perustettiin tähän liittyen mm. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) tukemaan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa kaikissa tämän tehtävissä, YTPP mukaan lukien.

2.9 Sopimukseen Euroopan unionista (SEU) sisältyy myös keskinäisen avunannon lauseke, ja sopimus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden vahvistaa asevoimiaan pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) ([4]) kautta.

([1]) Neuvoston direktiivi 2006/112/EY yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1).

([2]) Neuvoston direktiivi 2008/118/EY valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä ja direktiivin 92/12/ETY kumoamisesta (EUVL L 9, 14.1.2009, s. 12).

([3]) Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP)[1]. YTPP:n perustana on Euroopan unionista tehty sopimus (SEU). SEU-sopimuksen 41 artiklassa määrätään YUTP:n ja YTPP:n rahoituksesta, ja politiikkaa määritellään tarkemmin saman sopimuksen V osaston 2 luvun 2 jakson (”Yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat määräykset”) 42–46 artiklassa sekä pöytäkirjoissa N:o 1, 10 ja 11 ja julistuksissa 13 ja 14. Euroopan parlamentin erityisroolista YUTP:ssä ja YTPP:ssä määrätään SEU-sopimuksen 36 artiklassa.

([4]) PRY-yhteistyötä koskevat määräykset ovat SEU-sopimuksen 46 artiklassa ja saman sopimuksen 42 artiklan 6 kohtaan perustuvaa pysyvää rakenteellista yhteistyötä koskevassa pöytäkirjassa N:o 10.

2.10 Neuvoston korkein sotilaselin on Euroopan unionin sotilaskomitea (EUSK) ([5]), joka perustettiin vuonna 2001. Se ohjaa ”kaikkea sotilaallista toimintaa EU:n puitteissa ja neuvoo YTPP:n alaisten sotilasoperaatioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä sotilasvalmiuksien kehittämisessä”.

2.11 Kesäkuussa 2016 julkaistiin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia ([6]), jossa pohjustetaan YTPP:n jatkokehittämistä kohti kolmea keskeistä tavoitetta: reagointi ulkopuolisiin konflikteihin ja kriiseihin, kumppaneiden valmiuksien kehittäminen ja unionin ja sen kansalaisten suojeleminen.

2.12 Maaliskuussa 2018 komissio ja korkea edustaja antoivat yhteisen tiedonannon sotilaallisen liikkuvuuden toimintasuunnitelmasta ([7]). Toimintasuunnitelmassa tuodaan esiin tarve ”varmistaa, että puolustustoimia kohdellaan tasapuolisesti, jotta voidaan keventää hallintotaakkaa ja siten välttää tarpeettomia viivästyksiä ja kustannuksia sotilaallisessa liikkuvuudessa”.

2.13 Yhteisessä tiedonannossa todetaan tarkemmin ottaen seuraavaa: ”Sotilaallisen liikkuvuuden helpottaminen koskee myös voimassa olevia arvonlisäverosääntöjä. Puolustustoimet ja erityisesti sotilaallinen liikkuvuus edellyttävät erilaisia tavara- ja palvelutoimituksia, kuten koulutusta, harjoitusmateriaaleja, majoitusta, ravitsemis-/kanttiinipalveluja, polttoaineita jne. Näistä toimituksista on periaatteessa kannettava arvonlisävero. Jäsenvaltiot toivat sotilaallista liikkuvuutta käsittelevän tilapäisen työryhmän puitteissa esiin tarpeen varmistaa, että puolustustoimia kohdellaan tasapuolisesti, jotta voidaan keventää hallintotaakkaa ja siten välttää tarpeettomia viivästyksiä ja kustannuksia sotilaallisessa liikkuvuudessa ja jotta jäsenvaltioille tarjottaisiin kannustin yhteistyöhön.”

2.14 Käsiteltävänä olevassa komission ehdotuksessa pyritään tämän kehotuksen mukaisesti yhdenmukaistamaan EU:n ja Naton puitteissa toteutettavien puolustustoimien alv-kohtelu ja valmisteverovapaudet niin pitkälle kuin mahdollista. Ehdotuksen mukaan vapautuksia sovellettaisiin seuraaviin YTPP:n alaisiin toimiin: i) sotilasoperaatiot, ii) taisteluosastot ja iii) keskinäinen avunanto. Lisäksi ne kattaisivat pysyvän rakenteellisen yhteistyön ja Euroopan puolustusviraston (EDA) toimet.

2.15 On syytä huomata, että komission ehdotuksen mukaan tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset asevoimille ja niihin liittyvälle siviilihenkilöstölle voidaan vapauttaa verosta vain silloin, kun nämä asevoimat osallistuvat puolustustoimintaan yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluvien unionin toimien toteuttamiseksi.

2.16 Sen vuoksi vapautukset eivät koske asevoimien käyttöä yksinomaan turvallisuustarkoituksiin, humanitaarisiin ja pelastustehtäviin tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklassa vahvistetun yhteisvastuulausekkeen mukaiseen toimintaan, johon ei sisälly puolustusulottuvuutta.

2.17 Varovaisen arvion mukaan voidaan lähteä siitä, että komission ehdotuksen kattamien ulkoistettujen toimintojen arvo on 530 miljoonaa euroa, kun puolustusmenot ovat kaiken kaikkiaan 5,3 miljardia euroa. Tämä merkitsisi kaikkien jäsenvaltioiden osalta mahdollisesti noin 80 miljoonan euron alv-tulojen menetystä (olettaen, että keskimääräinen arvonlisäverokanta on 18 prosenttia).

2.18 Valmisteverojen osalta pääasiallisen vapautukseen oikeutetun tuoteryhmän muodostaisivat otaksuttavasti energiatuotteet ja sähkö. Samoin kuin alv:n tapauksessa voidaan olettaa, että noin 10 prosenttia tällaisista kustannuksista olisi tulevaisuudessa vapaita valmisteverosta. Määrällisen vaikutuksen arvioimiseksi ei ole kuitenkaan saatavilla tietoja.

2.19 Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava uusien sääntöjen noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 30. kesäkuuta 2022 ja toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

3. **Yleistä ja erityistä**

3.1 Komission ehdotuksella täydennetään vuoden 2016 alv-toimintasuunnitelmaa alv-järjestelmän nykyaikaistamiseksi, jotta siitä saataisiin yksinkertaisempi, petoksenkestävämpi ja yritysystävällisempi. Edellä mainitut sotilastoimintaa koskevat muutokset toteutetaan näin ollen laajemman uudistuksen yhteydessä, ja niiden on tarkoitus olla alusta pitäen osa uutta järjestelmää. Näin vältetään kaikki ongelmat, joita tulevaisuudessa voisi aiheutua jo käytössä olevan järjestelmän muuttamisesta.

([5]) Euroopan unionin sotilaskomitea (EUSK) on korkein neuvoston puitteissa perustettu sotilaselin (Euroopan unionin sotilaskomitean perustamisesta 22. tammikuuta 2001 tehty neuvoston päätös).

([6]) Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa – Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia

([7]) Sotilaallisen liikkuvuuden parantaminen Euroopan unionissa, yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle (JOIN(2017) 41 final).

3.2 Komission ehdotuksella muutetaan direktiivissä 2006/112/EY säädettyä nykyistä luetteloa lisäämällä siihen uusi vapautus. Tällaisen merkittävän muutoksen avulla pyritään luomaan alv:n suhteen tietyllä tavalla tasapuoliset toimintaedellytykset yhtäältä Naton operaatioille ja toisaalta jäsenvaltioiden asevoimien yhteisissä puitteissa toteuttamille operaatioille. Näin voidaan saavuttaa yhdenmukainen tilanne, jossa unionin ja Naton puolustustoimintaa koskevilla vapautuksilla on samanlainen soveltamisala.

3.3 ETSK panee merkille, että tarkoituksena ei ole laajentaa nykyisiä Naton puolustustoiminnan vapautuksia, jotka on jo määritelty ja joiden soveltamisala on rajoitettu, sillä tavoitteena on ainoastaan yhdenmukaistaminen yhteisissä puitteissa toteutettavien sotilasoperaatioiden hyväksi.

3.4 Valittu lähestymistapa eli direktiivien uusien säännösten laatiminen Naton asevoimia koskevia kohtia vastaaviksi on linjassa komission lopullisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan tällaisia operaatioita ja unionin yhteisissä puitteissa toteutettavaa sotilastoimintaa tulee kohdella tasapuolisesti.

3.5 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että EU:n talousarvioon ei kohdistu negatiivisia vaikutuksia, koska bruttokansantuloon (BKTL) perustuvilla omilla varoilla korvataan menot, joita ei voida kattaa perinteisillä ja alv-perusteisilla omilla varoilla. Joissakin jäsenvaltioissa kantamatta jäävät alv-perusteiset omat varat korvataan kaikkien jäsenvaltioiden BKTL-perusteisilla omilla varoilla.

3.6 Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska EU-tason lainsäädäntö soveltuu kirjavia kansallisia sääntöjä paremmin sen koordinoimiseen, millä tavoin koko sisämarkkinoilla sovelletaan arvonlisäveroa tiettyihin sotilasoperaatioihin. Jäsenvaltioita kuultiin alv:n tulevaisuutta käsittelevässä ryhmässä, ja ne vahvistivat yleisesti tarpeen toteuttaa EU:n tason toimia. Direktiiviehdotuksen antaminen on näin ollen perusteltu valinta.

3.7 Ehdotus on nähtävästi myös suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden perussopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka liittyvät yhteisen puolustuspolitiikan asteittaiseen määrittelyyn YTPP:n puitteissa. ETSK kannattaa tällaista pitkän aikavälin kunnianhimoista tavoitetta.

3.8 Alv:n ja valmisteverojen välisen johdonmukaisuuden säilyttäminen siten, että molempia vapautuksia käsitellään samassa ehdotuksessa, vaikuttaa järkevältä valinnalta. Tältä pohjalta voidaan todeta, että kyse on yhdestä niistä harvoista tapauksista, jossa valmiste- ja arvonlisäveroja on perusteltua säännellä yhdessä ja samassa EU:n säädöksessä.

3.9 ETSK katsoo kuitenkin, että niin alv- kuin valmisteverojärjestelmässä myönnettävien vapautusten soveltamisala olisi määriteltävä tarkemmin. Tällaisten vapautusten rajat on strategisen tärkeää määritellä täsmällisesti, jotta voidaan taata oikeusvarmuus sekä alv- ja valmisteverojärjestelmien ennakoitavuus.

3.10 Lainsäädännön selkeyden ja ennakoitavuuden tarve huomioon ottaen on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että myönnettyjä vapautuksia soveltavat ja arvioivat eri näkökulmista pääasiassa sotilasalan kansalliset tavarantoimittajat ja palvelujen tarjoajat sekä jäsenvaltioiden veroviranomaiset. Jäsenvaltioiden veroviranomaiset antavat sotilasalalla toimiville kansallisille tavarantoimittajille ja palvelujen tarjoajille ohjeet siitä, miten asevoimille osoitetut alv-laskut tulee laatia.

3.11 ETSK suosittaa tätä ajatellen, että komissio julkaisee jäsenvaltioiden veroviranomaisia ja yrityksiä varten arvonlisäverokomitean selittävien huomautusten tai ohjeiden muodossa yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännöt, jotta jäsenvaltioissa ei syntyisi teknisiä ongelmia. Natoon sovellettavista vapautuksista jo saatuja kokemuksia voitaisiin varmasti hyödyntää osviittana täytäntöönpanon alussa.

3.12 ETSK korostaa lisäksi, että komission ehdotuksessa esitetyn kaltainen uusi vapautusjärjestelmä edellyttää asianmukaisia valvontamekanismeja, joiden avulla voidaan tarkkailla sen toteutumista käytännössä. Komitea ehdottaakin, että komissio kehittäisi ja ottaisi arvonlisäverotuksen valvontaryhmänsä kautta käyttöön järjestelmän, jonka avulla varmistetaan, että uusia vapautusjärjestelyjä valvotaan kaikissa jäsenvaltioissa asianmukaisesti. Tarkoituksena on kerätä jäsenvaltioiden veroviranomaisilta kaikki asiaan liittyvät käytännön tiedot aina kun se on mahdollista ja toteutettavissa.

3.13 Tällainen järjestelmä voisi edistää uuden vapautuksen tehokasta ja samanaikaisesti myös avointa täytäntöönpanoa, mikä mahdollistaisi niin ikään vaikutusten tarkan jälkiarvioinnin. Näin jäsenvaltiot voisivat käyttää yhteistä alustaa, jolloin ne kaikki toimisivat samoissa puitteissa sen sijaan, että eri maissa sovellettaisiin eri järjestelmiä.

3.14 Ehdotetun alv-vapautuksen vaikutusten ymmärtämiseksi on suositeltavaa tehdä yksityiskohtaisempi ja todellisuutta paremmin kuvaava kustannusarvio, koska kyse on veroista, joita myös suuri yleisö maksaa, ja avoimuutta on syytä lisätä. On myös ilmeistä, että suurten luonnonkatastrofien yhteydessä vapautuksen kustannukset voivat nousta paljon suuremmiksi.

Bryssel 30. lokakuuta 2019.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER