Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl „Pasiūlymo dėl Tarybos direktyvos, kuria dėl gynybos operacijų, įgyvendinamų vykdant Sąjungos politiką, iš dalies keičiama Direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos ir Direktyva 2008/118/EB dėl bendros akcizų tvarkos“

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

(2020/C 47/11)

Pranešėjas **Benjamin RIZZO**

Konsultavimasis	Europos Sąjungos Taryba, 2019 5 13
Teisinis pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 113 straipsnis
Atsakingas skyrius	Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius
Priimta skyriuje	2019 10 17
Priimta plenarinėje sesijoje	2019 10 30
Plenarinė sesija Nr.	547
Balsavimo rezultatai (už / prieš / susilaikė)	204/2/5

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1. EESRK pritaria Komisijos siekiui PVM tikslais užtikrinti vienodas sąlygas valstybių narių ginkluotosioms pajėgoms, vykdančioms bendrus veiksmus pagal ES politiką, ir Europos Sąjungoje veikiančioms NATO ginkluotosioms pajėgoms, kurioms jau naudojasi atleidimu nuo PVM. Tai, kad reikia sudaryti vienodas sąlygas šioje srityje, atrodo pagrįsta.

1.2. EESRK supranta priežastis, kodėl nuo 2000 m. kuriamos tam tikros ES struktūros, skirtos Europos Sąjungoje dislokuotoms karinėms pajėgoms administruoti ES saugumo ir gynybos tikslais. Dabar, paskyrus už gynybą atsakingą generalinį direktorių, šios struktūros bus geriau naudojamos ir prižiūrimos.

1.3. EESRK supranta, kad Komisijos pasiūlyme nustatytos dvi neapmokestinimo sąlygos: pirma, ginkluotosios pajėgos turi būti dislokuotos ne savo valstybėje narėje ir, antra, jos turi dalyvauti bendrose Europos gynybos operacijose.

1.4. EESRK sutinka, kad yra tam tikrų sričių, kuriose nėra taikomos naujos taisyklės dėl neapmokestinimo. Šios sritys būtent susijusios su saugumo tikslais, humanitarinėmis gelbėjimo operacijomis ir atvejais, kai remiamasi solidarumo sąlyga. Todėl visas neapmokestinimo PVM atvejų sąrašas taikomas tik „karinėms operacijoms“ pagal siaurą tokios sąvokos aiškinimą.

1.5. EESRK siūlo skirtingų šalių mokesčių institucijoms sukurti vieną sistemą, pagal kurią būtų taikomos naujosios taisyklės dėl neapmokestinimo. Todėl Komisijai rekomenduojama, pasitelkiant savo PVM kontrolės grupę, sukurti specialią sistemą, į kurią turėtų būti įtraukiamos tiekėjų ginkluotosioms pajėgoms išrašytos PVM neapmokestinamos sąskaitos faktūros, kai norima pasinaudoti Komisijos pasiūlyme numatytu atleidimu. Tokiu būdu visose valstybėse narėse bus naudojama vienoda sistema.

1.6. EESRK mano, kad Komisijos pasiūlyme numatyto neapmokestinimo ekonominės naudos poveikis turėtų būti geriau įvertintas, kad būtų galima greitai pateikti tikroviškesnį pranešimą apie tokius neapmokestinimo atvejus. Tai paskatins geresnį ir skaidresnį valstybių narių ataskaitų teikimą ir apskritai viešąją nuomonę.

2. **Komisijos pasiūlymai**

2.1. 2019 m. kovo 24 d. paskelbtame pasiūlyme dėl Tarybos direktyvos, kuria dėl gynybos operacijų, įgyvendinamų vykdant Sąjungos politiką, iš dalies keičiama Direktyva 2006/112/EB ([1]) dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos ir Direktyva 2008/118/EB ([2]) dėl bendros akcizų tvarkos, Europos Komisija pristatė savo planą dėl ginkluotosioms pajėgoms, kurios dalyvauja gynybos operacijose už savo valstybės narės ribų, tiekiamų prekių ar teikiamų paslaugų neapmokestinimo PVM ir akcizais.

2.2. Kaip nustatyta Tarybos direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos 2 straipsnyje, į PVM taikymo sritį patenka „valstybės narės teritorijoje apmokestinamojo asmens atliekamas prekių tiekimas ir paslaugų teikimas už atlygį, taip pat prekių importas į Europos Sąjungą“.

2.3. Direktyvoje pateikiamas bendras neapmokestinimo PVM atvejų sąrašas, kuriuo siekiama užtikrinti, kad ES nuosavi ištekliai visose valstybėse narėse būtų renkami vienodai. Šiuo metu į neapmokestinimo atvejų sąrašą neįtrauktas prekių tiekimas ar paslaugų teikimas saugumo ir gynybos tikslais. Todėl ginkluotosioms pajėgoms tiekiamos prekės ir teikiamos paslaugos ir šių pajėgų importuojamos prekės yra apmokestinamos PVM.

2.4. Tačiau PVM direktyvoje šiuo metu numatyta, kad PVM neapmokestinamos bet kurios valstybės narės, kuri yra Šiaurės Atlanto sutarties šalis, ginkluotosioms pajėgoms, kurios dalyvauja bendrose gynybos operacijose už savo valstybės ribų, tiekiamos prekės ar teikiamos paslaugos. Šis neapmokestinimas PVM skirtas taikyti tais atvejais, kai „pajamų ir išlaidų srauto ciklas yra pažeistas, nes už tokias prekes ir paslaugas mokėtinas PVM paprastai taptų valstybės, kurioje ginkluotosios pajėgos yra dislokuotos, o ne valstybės, kurioms tos pajėgos priklauso, pajamomis“.

2.5. Analogiška išimtis nustatyta Tarybos direktyvoje 2008/118/EB dėl bendros akcizų tvarkos – akcizai netaikomi akcizais apmokestinamų prekių tiekimui bet kurio Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos (NATO) nario ginkluotosioms pajėgoms.

2.6. ES teisės aktais reglamentuojami akcizai taikomi alkoholiniams gėrimams, apdoroto tabako gaminiams ir energetikos produktams (variklių degalams ir šildymo kurui, kaip antai benzinui, gazolinui, elektrai, gamtinėms dujoms ir anglims). Mokesčių struktūra ir minimalūs tarifai yra suderinti ES lygmeniu.

2.7. Nors NATO gynybos operacijos nėra apmokestinamos nei pagal PVM direktyvą (nuo 1977 m.), nei pagal Akcizų direktyvą (nuo 1993 m.), tačiau nė viena pirmiau minėtų išimčių netaikoma tiekiamoms prekėms ir teikiamoms paslaugoms, kurios skirtos bendroms gynybos operacijoms, įgyvendinamoms vykdant Sąjungos politiką.

2.8. Bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP) ([3]) – kuri pirmiausia buvo nustatyta (2000 m.) kaip Europos saugumo ir gynybos politika (ESGP) – yra svarbi laipsniško bendros Sąjungos gynybos politikos kūrimo priemonė. Formuojant BSGP labai reikšminga buvo Lisabonos sutartis, kuria, be kita ko, buvo įsteigta Europos išorės veiksmų tarnyba (EIVT), skirta remti Sąjungos vyriausiąją įgaliotinę užsienio reikalams ir saugumo politikai vykdant visas jos pareigas, įskaitant BSGP.

2.9. Europos Sąjungos sutartyje (ES sutartyje) taip pat nustatyta savitarpio pagalbos sąlyga ir valstybėms narės suteikta galimybė stiprinti savo karines pajėgas vykdant „nuolatinį struktūrizuotą bendradarbiavimą“ (PESCO) ([4]).

([1]) Tarybos direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (OL L 347, 2006 12 11, p. 1).

([2]) Tarybos direktyva 2008/118/EB dėl bendros akcizų tvarkos, panaikinanti Direktyvą 92/12/EEB (OL L 9, 2009 1 14, p. 12).

([3]) Bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP) yra sudėtinė Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) dalis[1]. BSGP nustatyta Europos Sąjungos sutartyje (ES sutartyje). 41 straipsnyje apibrėžiamas BUSP ir BSGP finansavimas, o politika išsamiau aprašyta V antraštinės dalies („Nuostatos dėl bendros saugumo ir gynybos politikos“) 2 skyriaus 2 skirsnio 42–46 straipsniuose, taip pat 1, 10 ir 11 protokoluose bei 13 ir 14 deklaracijose. Konkreti Europos Parlamento funkcija įgyvendinant BUSP ir BSGP yra išdėstyta ES sutarties 36 straipsnyje.

([4]) PESCO nuostatos įtvirtintos Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 46 straipsnyje ir 10 protokole dėl nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo, kaip nustatyta ES sutarties 42 straipsnio 6 dalyje.

2.10. 2001 m. įsteigtas ES karinis komitetas (ESKK) ([5]) yra aukščiausias Taryboje įsteigtas karinis organas, kuris vadovauja „visai ES karinei veiklai ir pataria pagal BSGP vykdomų karinių misijų ir operacijų planavimo bei vykdymo ir karinių pajėgumų plėtojimo klausimais“.

2.11. 2016 m. birželio mėn. visuotinėje Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politikos strategijoje (VESS) ([6]) buvo nustatytas tolesnio BSGP plėtojimo pagrindas siekiant trijų pagrindinių prioritetų: reaguoti į išorės konfliktus ir krizes, stiprinti partnerių pajėgumus ir apsaugoti Sąjungą ir jos piliečius.

2.12. 2018 m. kovo mėn. Komisija ir vyriausioji įgaliotinė paskelbė bendrą komunikatą dėl karinio mobilumo veiksmų plano ([7]). Plane pripažįstama būtinybė „gynybos veiklai užtikrinti vienodas sąlygas, siekiant sumažinti administracinę naštą, gaišatį ir karinio mobilumo išlaidas“.

2.13. Bendrame komunikate dar konkrečiau teigiama, kad „norint pagerinti karinį mobilumą reikia tobulinti ir dabartines pridėtinės vertės mokesčio taisykles. Gynybos veiklai, ypač kariniam mobilumui, reikia įvairių dalykų – pratybų, įrangos pratyboms, apgyvendinimo, maisto ir (arba) maitinimo paslaugų, degalų ir t. t. Visa tai apmokestinama pridėtinės vertės mokesčiu. Karinio mobilumo *ad hoc* darbo grupėje valstybės narės nurodė, kad gynybos veiklai reikia užtikrinti vienodas sąlygas – taip būtų sumažinta administracinė našta, gaišatis ir karinio mobilumo išlaidos, o valstybės narės gautų daugiau paskatų bendradarbiauti.“

2.14. Atsižvelgiant į tokį prašymą, nagrinėjamu Komisijos pasiūlymu siekiama kiek įmanoma suvienodinti PVM taikymą ir atleidimą nuo akcizų pagal ES ir NATO politiką vykdomai gynybos veiklai. Pasiūlyme numatyta, kad neapmokestinama būtų ši pagal BSGP vykdoma veikla: i) karinės misijos ir operacijos; ii) kovinių grupių veikla; iii) savitarpio pagalba. Be to, neapmokestinama būtų ir PESCO bei EGA veikla.

2.15. Pažymėtina, kad, remiantis Komisijos pasiūlymu, tiekiamos prekės ar teikiamos paslaugos, skirtos ginkluotosioms pajėgoms ir jas lydinčiam civiliniam personalui, gali būti neapmokestinamos tik tuo atveju, kai šios pajėgos dalyvauja bendrose gynybos operacijose, kurios įgyvendinamos vykdant Sąjungos veiklą pagal BSGP.

2.16. Todėl neapmokestinimas netaikomas, kai ginkluotosios pajėgos dislokuojamos tik saugumo tikslais, humanitarinėms ir gelbėjimo operacijoms atlikti, arba kai remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 222 straipsnyje nustatyta solidarumo sąlyga, kuri nėra gynybinio pobūdžio.

2.17. Remiantis pagrįstu vertinimu, iš bendros 5,3 mlrd. EUR išlaidų gynybai sumos 530 mln. EUR galima priskirti trečiosios šalims pavestai veiklai, kuriai bus taikomas Komisijos pasiūlymas, todėl galimas visų valstybių narių pajamų iš PVM praradimas gali siekti apie 80 mln. EUR (laikantis prielaidos, kad PVM tarifas vidutiniškai yra 18 %).

2.18. Kalbant apie akcizus, pagrindiniai produktai, kurie būtų neapmokestinami, yra energetikos produktai ir elektros energija. Galima daryti prielaidą, kad, kaip ir PVM atveju, ateityje akcizais būtų neapmokestinama maždaug 10 % tokių išlaidų. Tačiau nėra duomenų, kuriais remiantis būtų galima atlikti kiekybinį poveikio įvertinimą.

2.19. Valstybės narės ne vėliau kaip 2022 m. birželio 30 d. turės priimti ir paskelbti įstatymus ir kitus teisės aktus, būtinus, kad būtų laikomasi naujųjų taisyklių, ir pateikti Komisijai atitinkamų nuostatų tekstą.

3. **Bendrosios ir konkrečios pastabos**

3.1. Komisijos pasiūlymu papildomas 2016 m. PVM veiksmų planas, skirtas PVM sistemai modernizuoti, siekiant sukurti paprastesnį, geriau nuo sukčiavimo apsaugotą ir verslui palankesnį modelį. Todėl pirmiau nurodyti su karine sritimi susiję pakeitimai yra įtraukti į platesnio masto reformą ir nuo pat pradžių taps naujos sistemos dalimi. Taigi bus išvengta visų galimų klausimų, susijusių su būsimais jau įdiegtos sistemos pakeitimais.

([5]) Europos Sąjungos karinis komitetas (ESKK) yra aukščiausias Taryboje įsteigtas karinis organas (2001 m. sausio 22 d. TARYBOS SPRENDIMAS dėl Europos Sąjungos karinio komiteto įsteigimo).

([6]) „Bendra vizija, bendri veiksmai: stipresnė Europa. Visuotinė Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politikos strategija“.

([7]) Bendras komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Karinio mobilumo gerinimas Europos Sąjungoje“ (JOIN(2017) 41 final).

3.2. Komisijos pasiūlymu pakeičiamas dabartinis Direktyvoje 2006/112/EB pateiktas sąrašas, kuriame numatoma nauja išimtis. Tokiu esminiu pakeitimu siekiama tam tikra prasme sudaryti PVM požiūriu „vienodas sąlygas“ tiek, pirma, NATO operacijoms, tiek, antra, operacijoms, kurias pagal bendrą politiką vykdo valstybių narių karinės pajėgos. Todėl bus pasiektas nuoseklumas ir suvienodinta Sąjungos ir NATO gynybos operacijų neapmokestinimo taikymo sritis.

3.3. EESRK pažymi, kad galiojančios NATO gynybos veiklos neapmokestinimo nuostatos, kurios jau yra nustatytos ir kurių taikymo sritis ribota, nebus išplečiamos, nes bus atliktas tik suderinimas, skirtas pagal bendrą politiką vykdomoms karinėms operacijoms.

3.4. Pasirinkimas parengti naujas direktyvos nuostatas, kurios atspindėtų esamas dalis, susijusias su NATO ginkluotosiomis pajėgomis, atitinka galutinį Komisijos tikslą, t. y. tokioms operacijoms ir pagal bendrą ES politiką vykdomai karinei veiklai užtikrinti vienodas sąlygas.

3.5. EESRK pažymi, kad ES biudžetui nebus padaryta neigiamo poveikio, nes bendrosiomis nacionalinėmis pajamomis (BNP) pagrįsti nuosavi ištekliai kompensuoja visas išlaidas, kurios nedengiamos iš tradicinių nuosavų išteklių ir PVM pagrįstų nuosavų išteklių. Kai kurių valstybių narių nesurinktus PVM pagrįstus nuosavus išteklius kompensuos visos valstybės narės iš BNP pagrįstų nuosavų išteklių.

3.6. Pasiūlymas atitinka subsidiarumo principą, nes ES teisės aktai geriau negu keletas nacionalinių taisyklių rinkinių tinka PVM taikymui konkrečioms karinėms operacijoms vidaus rinkoje suderinti. Su valstybėmis narėmis buvo konsultuotasi Grupėje dėl PVM ateities, ir per konsultacijas iš esmės pasitvirtino būtinybė imtis veiksmų ES lygmeniu, taip pagrindžiant pasirinkimą pateikti pasiūlymą dėl direktyvos.

3.7. Be to, atrodo, kad pasiūlymas atitinka proporcingumo principą, nes juo neviršijama to, kas būtina Sutartyse nustatytiems tikslams, susijusiems su laipsnišku bendros gynybos politikos kūrimu vykdant BSGP, pasiekti. EESRK remia tokį ilgalaikį ir plataus užmojo tikslą.

3.8. Pasirinkimas išlaikyti PVM ir akcizų derėjimą, numatant neapmokestinimo abiem mokesčiais atvejus viename pasiūlyme, atrodo pagrįstas ir gali pateisinti vieną iš tų retų atvejų, kai akcizai ir PVM bendrai reglamentuojami ES teisės aktuose.

3.9. Vis dėlto EESRK siūlo atleidimo, kuris bus suteiktas ir pagal PVM sistemą, ir pagal akcizų tvarką, taikymo sritį apibrėžti tiksliau. Siekiant užtikrinti PVM ir akcizų sistemų teisinį tikrumą ir nuspėjamumą, išties strategiškai svarbu tiksliai nustatyti konkrečią tokio neapmokestinimo ribą.

3.10. Kalbant apie teisinį tikrumą ir nuspėjamumą, verta pažymėti, kad numatytus atleidimus daugiausia taikys ir skirtingais požiūriais vertins karinėje srityje veikiantys nacionaliniai tiekėjai ir nacionalinės mokesčių institucijos. Nacionalinės mokesčių institucijos nurodys karinėje srityje veiklą vykdantiems nacionaliniams tiekėjams, kaip karinėms pajėgoms išrašyti PVM sąskaitas faktūras.

3.11. Šiuo atžvilgiu EESRK rekomenduoja Komisijai parengti nacionalinėms mokesčių institucijoms ir įmonėms skirtas išsamias įgyvendinimo taisykles (pateikiant PVM komiteto aiškinamąjį raštą arba gaires), kad būtų išvengta techninių sunkumų valstybėse narėse. Siekiant pateikti tam tikras pradines gaires, be abejonės, galėtų būti naudinga ankstesnė patirtis, susijusi su NATO galiojančiu neapmokestinimu.

3.12. Galiausiai EESRK pabrėžia, kad naujam atleidimo nuo mokesčių mechanizmui – koks nustatytas Komisijos pasiūlyme – tikrai reikės tinkamų kontrolės mechanizmų, kad būtų galima prižiūrėti konkretų jo įgyvendinimą. Todėl EESRK siūlo Komisijai, pasitelkiant PVM kontrolės grupę, sukurti ir visose valstybėse narėse įgyvendinti tinkamą naujos neapmokestinimo schemos kontrolės sistemą, kurios tikslas būtų iš nacionalinių mokesčių institucijų surinkti visą reikiamą praktinę informaciją, kai tai įmanoma ir perspektyvu.

3.13. Tokia sistema galėtų padėti užtikrinti veiksmingą ir kartu skaidrų naujo atleidimo nuo nagrinėjamų mokesčių įgyvendinimą, taip pat sudaryti sąlygas atlikti tikslią *ex post* poveikio vertinimo analizę. Taigi,valstybės narės galėtų naudotis bendra platforma, taip sukurdamos vieną sistemą visoms valstybėms narėms vietoj skirtingų sistemų skirtingose šalyse.

3.14. Rekomenduojama atlikti išsamesnį ir veiksmingesnį poveikio įplaukoms vertinimą, kad būtų galima suprasti šio atleidimo nuo PVM mastą, nes tai – vienas iš mokesčių, kuriuos moka plačioji visuomenė, todėl rekomenduojama užtikrinti didesnį skaidrumą. Taip pat akivaizdu, kad didelių stichinių nelaimių atveju šio neapmokestinimo poveikis įplaukoms gali būti daug didesnis.

2019 m. spalio 30 d., Briuselis

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto pirmininkas
Luca JAHIER