Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt och direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt på gemensamma försvarsinsatser inom unionen

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

(2020/C 47/11)

Föredragande: **Benjamin RIZZO**

Remiss	Europeiska unionens råd, 13.5.2019
Rättslig grund	Artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av sektionen	17.10.2019
Antagande vid plenarsessionen	30.10.2019
Plenarsession nr	547
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	204/2/5

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK erkänner kommissionens mål att, vad gäller mervärdesskatt, säkerställa likabehandling mellan, å ena sidan, medlemsstaters väpnade styrkor som samverkar inom ramen för EU och, å den andra, Nato-styrkor som är stationerade i EU, vilka redan åtnjuter undantag från mervärdesskatt. Det förefaller rimligt att dessa villkor ska vara lika.

1.2 EESK förstår varför det sedan 2000 har inrättats vissa EU-strukturer för att förvalta väpnade styrkor som är utstationerade inom EU för unionens säkerhet och försvar. När det nu finns en generaldirektör med ansvar för försvarsfrågor kommer utnyttjandet och tillsynen av dessa strukturer att förbättras.

1.3 EESK konstaterar att de två villkor för undantag som anges i kommissionens förslag är att de väpnade styrkorna i fråga dels ska vara utstationerade utanför den egna medlemsstaten och dels ska delta i en gemensam europeisk försvarsinsats.

1.4 EESK accepterar att det finns några områden som inte omfattas av det nya undantaget. Dessa områden rör framför allt säkerhet, humanitära räddningsinsatser och fall där solidaritetsklausulen åberopas. Följaktligen begränsas de generella undantagen från mervärdesskatt till ”militära insatser”, med en snäv tolkning av detta begrepp.

1.5 EESK föreslår att olika nationella skattemyndigheter ska ha ett system enligt vilket de nya undantagen tillämpas. Därför rekommenderar vi att kommissionen, med hjälp av sin momskontrollgrupp, inrättar ett särskilt system i vilket de momsbefriade fakturor som utfärdas av leverantörer till väpnade styrkor måste registreras för att de ska kunna komma i fråga för det undantag som anges i kommissionens förslag. På så sätt kommer ett enhetligt system att användas i alla medlemsstater.

1.6 EESK anser att beräkningarna av kostnads- och nyttoeffekterna av de undantag som kommissionens förslag innebär bör preciseras så att en mer realistisk redogörelse om sådana undantag kan göras tillgänglig inom kort. Detta kommer att uppmuntra en bättre och tydligare rapportering gentemot medlemsstaterna och allmänheten rent generellt.

2. **Kommissionens förslag**

2.1 Med sitt förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG ([1]) om ett gemensamt system för mervärdesskatt och direktiv 2008/118/EG ([2]) om allmänna regler för punktskatt på gemensamma försvarsinsatser inom unionen, som offentliggjordes den 24 mars 2019, lade kommissionen fram sin plan för att undanta leveranser till väpnade styrkor från mervärdesskatt (moms) och punktskatter när dessa styrkor utplaceras utanför den egna medlemsstaten och deltar i en europeisk försvarsinsats.

2.2 Enligt artikel 2 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt berör momsen ”alla leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster mot ersättning av en beskattningsbar person inom en medlemsstats territorium och all import av varor till Europeiska unionen”.

2.3 Direktivet omfattar en gemensam förteckning över undantag från mervärdesskatteplikten, så att EU:s egna medel kan uppbäras på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater. För närvarande omfattar inte förteckningen leverans av varor eller tjänster för säkerhets- och försvarsändamål. Varor som levereras till eller tjänster som tillhandahålls väpnade styrkor, eller varor som importeras av dessa, är därför föremål för mervärdesskatt.

2.4 Däremot föreskrivs i mervärdesskattedirektivet för närvarande ett undantag från mervärdesskatteplikten för leveranser till de väpnade styrkorna från alla stater som är anslutna till Nordatlantiska fördraget och som deltar i gemensamma försvarsinsatser utanför det egna landet. Detta undantag fastställdes för att hantera situationer där ”*intäktsflödet och kostnadsflödet inte längre går ihop, eftersom mervärdesskatt på sådana leveranser normalt sett skulle utgöra intäkter i den stat där de väpnade styrkorna är belägna, snarare än i deras egna stater*”.

2.5 I rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt föreskrivs ett liknande undantag från punktskatteplikt vid flyttning av punktskattepliktiga varor till de väpnade styrkorna i någon medlem av Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato).

2.6 Punktskatter som regleras i EU-lagstiftningen tillämpas på alkoholhaltiga drycker, tobaksvarutillverkning och energiprodukter (motorbränslen och uppvärmningsbränslen, såsom bensin, el, naturgas och kol). Skattestrukturen och minimiskattesatserna är harmoniserade på EU-nivå.

2.7 Natos försvarsinsatser har varit undantagna enligt både mervärdesskattedirektivet (sedan 1977) och punktskattedirektivet (sedan 1993), men inget av undantagen från skatteplikt omfattar för närvarande leveranser i samband med gemensamma försvarsinsatser inom ramen för EU.

2.8 Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) ([3]), som ursprungligen (år 2000) inrättades som den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), är ett viktigt instrument för en gradvis utformning av en gemensam försvarspolitik för unionen. Lissabonfördraget bidrog också i hög grad till utvecklingen av GSFP. Genom fördraget inrättades bl.a. Europeiska utrikestjänsten, som bistår unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik i alla hennes ansvarsområden, inklusive GSFP.

2.9 Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) innehåller också en klausul om ömsesidigt bistånd och gör det möjligt för medlemsstaterna att stärka sin militär genom permanent strukturerat samarbete (Pesco) ([4]).

([1]) Rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

([2]) Rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG (EUT L 9, 14.1.2009, s. 12).

([3]) Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) är en integrerad del av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp)[1]. GSFP regleras av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I artikel 41 beskrivs finansieringen av Gusp och GSFP, och politiken beskrivs ytterligare i artiklarna 42–46, i kapitel 2, avsnitt 2 i avdelning V (”Bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken”), samt i protokollen 1, 10 och 11 och förklaringarna 13 och 14. Europaparlamentets särskilda funktion i Gusp och GSFP beskrivs i artikel 36 i EU-fördraget.

([4]) Bestämmelserna för Pesco ingår i artikel 46 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och protokoll 10 om det permanenta strukturerade samarbete som inrättas genom artikel 42.6 i EU-fördraget.

2.10 Europeiska unionens militära kommitté (EUMC) ([5]), som inrättades 2001 och är rådets högsta militära organ, styr *all militär verksamhet inom EU:s ram och ger råd om planeringen och genomförandet av militära uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, och om utvecklingen av militär kapacitet*.

2.11 I juni 2016 lade den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik ([6]) grunden för en vidareutveckling av GSFP i riktning mot tre huvudprioriteringar: reagera på externa konflikter och kriser, bygga upp våra partner kapacitet och skydda unionen och dess medborgare.

2.12 I mars 2018 offentliggjorde kommissionen och den höga representanten ett gemensamt meddelande om handlingsplanen om militär rörlighet ([7]). I handlingsplanen erkänns behovet av *"lika behandling av försvarsinsatser i syfte att minska den administrativa bördan och därmed förseningar och kostnader för militär rörlighet"*.

2.13 I det gemensamma meddelandet anges det mer bestämt: *"Gällande mervärdesskatteregler berörs också av att man underlättar den militära rörligheten. Försvarsinsatser och militär rörlighet kräver vissa leveranser och tillhandahållanden såsom utbildning, övningsmaterial, förläggning, tillhandahållande av livsmedel/matsalstjänster, bränsle etc. Dessa leveranser och tillhandahållanden omfattas i princip av mervärdesskatt. Inom ramen för ad-hoc arbetsgruppen om militär rörlighet identifierade medlemsstaterna behovet av att säkerställa att försvarsinsatser behandlas likvärdigt för att minska den administrativa bördan och därigenom undvika förseningar och kostnader för militär rörlighet och förse medlemsstaterna med ett incitament att samarbeta."*

2.14 I linje med detta anpassar det berörda kommissionsförslaget så långt som möjligt undantagen från mervärdesskatte- och punktskatteplikt för försvarsinsatser inom EU:s och Natos ram. Enligt förslaget omfattar undantagen följande verksamhet inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken: i) militära uppdrag och operationer, ii) stridsgrupper, iii) ömsesidigt bistånd. Dessutom ska de omfatta verksamhet inom ramen för Pesco och Europeiska försvarsbyrån (EDA).

2.15 På grundval av kommissionens förslag kan leveranser till de väpnade styrkorna och den civilpersonal som åtföljer dem endast undantas om dessa styrkor deltar i en insats på försvarsområdet för att genomföra en unionsverksamhet inom ramen för GSFP.

2.16 Undantagen från skatteplikt omfattar därför inte utplacering av väpnade styrkor enbart av säkerhetsskäl, humanitära insatser eller räddningsinsatser eller vid tillämpning av solidaritetsklausulen i artikel 222 i EUF-fördraget, som inte har några konsekvenser för försvaret.

2.17 Enligt en försiktig uppskattning kan 530 miljoner euro, av totalt 5,3 miljarder euro i försvarsutgifter, hänföras till utkontrakterad verksamhet som ska omfattas av kommissionens förslag, vilket kan leda till en möjlig förlust av momsintäkter för alla medlemsstater på cirka 80 miljoner euro (förutsatt att den genomsnittliga momssatsen är 18 %).

2.18 När det gäller punktskatter bör energiprodukter och el vara de viktigaste produkter som omfattas av undantag. Liksom i fråga om mervärdesskatt kan det antas att omkring 10 % av dessa kostnader i framtiden kommer att undantas från punktskatt. Det finns dock inga tillgängliga uppgifter som kan ligga till grund för en kvantifiering av effekterna.

2.19 Medlemsstaterna kommer att åläggas att, senast den 30 juni 2022, anta och offentliggöra de lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som är nödvändiga för att följa de nya reglerna, och överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

3. **Allmänna och särskilda kommentarer**

3.1 Kommissionens förslag kompletterar 2016 års handlingsplan för mervärdesskatt för att modernisera mervärdesskattesystemet i syfte att göra det enklare, mer bedrägerisäkert och företagsvänligt. Ovannämnda ändringar för det militära området införs därför inom ramen för en större reform och kommer att ingå i det nya systemet från början. Alla de eventuella problemen med framtida ändringar av ett befintligt system kommer därmed att undvikas.

([5]) Europeiska unionens militära kommitté (EUMC) är rådets högsta militära organ (rådets beslut av den 22 januari 2001 om inrättande av Europeiska unionens militära kommitté).

([6]) Delade visioner, gemensamma åtgärder: ett starkare Europa – en global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

([7]) Förbättrad militär rörlighet i Europeiska unionen, gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet (JOIN(2017) 41 final).

3.2 Genom kommissionens förslag ändras den nuvarande förteckningen i direktiv 2006/112/EG med ett nytt undantag. Syftet med en så genomgripande förändring är att skapa lika villkor ur ett mervärdesskatteperspektiv, med hänsyn till både Natoinsatser och insatser som medlemsstaternas militära styrkor genomför inom en gemensam ram. Därmed uppnås konsekvens, och undantagens tillämpningsområde kommer att vara lika omfattande för unionens och Natos insatser på försvarsområdet.

3.3 EESK noterar att de nuvarande undantagen från skatteplikt för Natos försvarsverksamhet, vilka redan är avgränsade och begränsade, inte kommer att förlängas, eftersom de endast ska anpassas till militära insatser som genomförs inom en gemensam ram.

3.4 Valet att utforma det nya direktivets bestämmelser så att de återspeglar de befintliga reglerna för Natos väpnade styrkor är förenligt med kommissionens slutliga mål att uppnå lika behandling mellan sådana operationer och de militära insatser som genomförs inom en gemensam EU-ram.

3.5 EESK noterar att EU:s budget inte kommer att påverkas negativt, eftersom de egna medel som baseras på bruttonationalinkomsten (BNI) uppväger alla utgifter som inte täcks av traditionella egna medel och momsbaserade egna medel. Alla medlemsstater kommer att uppväga de momsbaserade egna medel som inte uppbärs från vissa medlemsstater genom de BNI-baserade egna medlen.

3.6 Förslaget är i linje med subsidiaritetsprincipen, med hänsyn till att EU-lagstiftning är lämpligare än olika nationella bestämmelser för samordning av momsens tillämplighet på bestämda militära insatser inom hela den inre marknaden. Medlemsstaterna rådfrågades i gruppen om mervärdesskattens framtid och det fanns ett brett stöd för att agera på EU-nivå, vilket berättigar valet av ett förslag till direktiv.

3.7 Förslaget tycks också vara förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen om den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. EESK stöder ett sådant långsiktigt och högt ställt mål.

3.8 Valet att säkerställa konsekvens mellan mervärdesskatt och punktskatt genom att behandla båda undantagen i ett enda förslag tycks rimligt och motiverar att punktskatt och mervärdesskatt undantagsvis regleras gemensamt i EU-lagstiftningen.

3.9 EESK föreslår dock att tillämpningsområdet för undantagen från både mervärdesskatte- och punktskatteplikten avgränsas bättre. Det är verkligen strategiskt att avgränsa ett sådant undantag exakt, för att säkerställa rättssäkerhet och förutsebarhet i mervärdesskatte- och punktskattesystemen.

3.10 När det gäller lagstiftningens tydlighet och förutsebarhet är det värt att notera att de beviljade undantagen i huvudsak kommer att tillämpas och utvärderas, ur olika perspektiv, av nationella leverantörer på det militära området och av nationella skattemyndigheter. De nationella skattemyndigheterna kommer att upplysa nationella leverantörer på det militära området om hur de ska utforma sina fakturor med mervärdesskatt till militären.

3.11 I detta avseende rekommenderar EESK att kommissionen utfärdar detaljerade genomförandebestämmelser – genom en förklarande anmärkning eller riktlinjer från mervärdesskattekommittén – för nationella skattemyndigheter och företag för att undvika tekniska komplikationer i medlemsstaterna. Tidigare praxis avseende Natoundantaget kan säkerligen vara användbart för att ge vissa inledande riktlinjer.

3.12 EESK understryker slutligen att en ny undantagsmekanism – i stil med den som beskrivs i kommissionens förslag – säkerligen kräver lämpliga kontrollmekanismer för övervakning av det faktiska genomförandet. EESK föreslår därför att kommissionen via sin momskontrollgrupp utvecklar och sjösätter ett lämpligt system att införa i samtliga medlemsstater för att kontrollera de nya reglerna för momsundantag, och för att, när det är möjligt och genomförbart, samla in all relevant praktisk information från de nationella skattemyndigheterna.

3.13 Ett sådant system skulle kunna bidra till ett ändamålsenligt och samtidigt öppet genomförande av det nya undantaget, och även möjliggöra en noggrann konsekvensanalys i efterhand. Genom att skapa ett gemensamt system som tillämpas av samtliga medlemsstater i stället för olika system i de olika länderna skulle en gemensam plattform kunna antas av medlemsstaterna.

3.14 Vi rekommenderar att en mer detaljerad och effektiv kostnadsuppskattning utarbetas så att effekten av detta momsundantag kan förstås, eftersom detta är en del av de skatter som betalas av allmänheten och eftersom ökad transparens är att rekommendera. Det är också uppenbart att kostnaden för detta undantag kan bli mycket större i samband med större naturkatastrofer.

Bryssel den 30 oktober 2019.

Luca JAHIER
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande