

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i dyrektywę 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego w odniesieniu do działań obronnych w ramach Unii”

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

(2020/C 47/11)

Sprawozdawca: **Benjamin RIZZO**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 13.5.2019
Podstawa prawna	Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	17.10.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.10.2019
Sesja plenarna nr	547
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	204/2/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uznaje dążenie Komisji do zapewnienia równego traktowania do celów VAT sił zbrojnych państw członkowskich współpracujących ze sobą w ramach UE i sił zbrojnych NATO wykorzystywanych w UE, które już podlegają zwolnieniu z podatku VAT. Zapewnienie równych warunków działania w tym zakresie wydaje się rozsądne.

1.2. EKES rozumie, dlaczego od 2000 r. utworzono niektóre struktury UE w celu administrowania siłami zbrojnymi rozmieszczonymi w UE z myślą o bezpieczeństwie i obronie. Obecnie – dzięki stanowisku dyrektora generalnego odpowiedzialnego za obronę – struktury te będą lepiej wykorzystywane i nadzorowane.

1.3. EKES rozumie, że dwa warunki zwolnienia określone we wniosku Komisji stanowią z jednej strony, że siły zbrojne są rozmieszczane poza swoim państwem członkowskim, a z drugiej, że są one zaangażowane we wspólne europejskie działania w dziedzinie obronności.

1.4. EKES akceptuje, że nowe zwolnienie nie obejmuje pewnych obszarów. Dotyczą one w szczególności celów związanych z bezpieczeństwem, misji humanitarnych i ratowniczych oraz przypadków, w których przywołuje się klauzulę solidarności. W rezultacie ogólne zwolnienia z podatku VAT są ograniczone do „operacji wojskowych” przy zastosowaniu wąskiej interpretacji tego pojęcia.

1.5. EKES proponuje, by różne krajowe organy podatkowe dysponowały jednym systemem, w ramach którego wdrażane są nowe zwolnienia. W związku z tym zaleca, aby Komisja, za pośrednictwem swojej grupy kontrolnej ds. VAT, ustanowiła specjalny system, do którego trzeba będzie wprowadzić zwolnione z VAT faktury wystawione przez dostawców dla sił zbrojnych, aby skorzystać ze zwolnienia określonego we wniosku Komisji. W ten sposób we wszystkich państwach członkowskich stosowany będzie jednolity system.

1.6. EKES uważa, że należy lepiej szacować informacje dotyczące związanych z kosztami/korzyściami skutków zwolnień wynikających z wniosku Komisji, aby wkrótce możliwe było przedstawienie bardziej realistycznego sprawozdania w sprawie takich zwolnień. Będzie to sprzyjać lepszej i bardziej przejrzystej sprawozdawczości z perspektywy państw członkowskich i ogólnie opinii publicznej.

2. Wniosek Komisji

2.1. W swoim wniosku dotyczącym dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE⁽¹⁾ w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej oraz dyrektywę 2008/118/WE⁽²⁾ w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego w odniesieniu do działań obronnych w ramach Unii, opublikowanym w dniu 24 marca 2019 r., Komisja Europejska przedstawiła swój plan zwolnienia z podatku od wartości dodanej (VAT) i podatku akcyzowego dostaw dla sił zbrojnych, gdy siły te rozmieszczane są poza ich państwem członkowskim i biorą udział w europejskim wysiłku obronnym.

2.2. Zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej zakres VAT-u „obejmuje odpłatną dostawę towarów i odpłatne świadczenie usług przez podatnika na terytorium państwa członkowskiego oraz import towarów do Unii Europejskiej (UE)”.

2.3. W dyrektywie sporządzono wspólny wykaz zwolnień z VAT, tak aby zasoby własne UE mogły być gromadzone w porównywalny sposób we wszystkich państwach członkowskich. Obecnie wykaz zwolnień nie obejmuje dostaw towarów lub usług do celów bezpieczeństwa i obrony. Dlatego też towary dostarczane siłom zbrojnym lub usługi świadczone na ich rzecz bądź też towary przez nie importowane są obciążone podatkiem VAT.

2.4. Dyrektywa w sprawie VAT-u przewiduje natomiast zwolnienie w odniesieniu do dostaw siłom zbrojnym jakiegokolwiek państwa będącego stroną Traktatu Północnoatlantyckiego, które to siły biorą udział we wspólnych działaniach obronnych poza ich własnym państwem. Celem zwolnienia było uwzględnienie sytuacji, w których „następuje przerwanie obiegu dochodów i wydatków, ponieważ podatek VAT od takich dostaw zwykle stanowiłby dochód państwa, w którym przedmiotowe siły zbrojne są zlokalizowane, a nie państwa, z którego pochodzą”.

2.5. W dyrektywie Rady 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego ustanowiono podobne zwolnienie z podatku akcyzowego dla przemieszczania wyrobów akcyzowych dla sił zbrojnych jakiegokolwiek członka Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO).

2.6. Akcyza na mocy prawa UE jest nakładana na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe i produkty energetyczne (paliwa silnikowe i paliwa do ogrzewania, takie jak benzyna, energia elektryczna, gaz ziemny i węgiel). Struktura podatków i stawek minimalnych jest zharmonizowana na szczeblu UE.

2.7. Chociaż działania obronne NATO zostały zwolnione zarówno na mocy dyrektywy VAT (od 1977 r.), jak i dyrektywy w sprawie akcyzy (od 1993 r.), nie przewiduje się obecnie zwolnienia dla dostaw związanych ze wspólnymi działaniami obronnymi w ramach Unii.

2.8. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)⁽³⁾ – która początkowo została ustanowiona (2000 r.) jako europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) – jest kluczowym instrumentem stopniowego rozwoju wspólnej polityki obronnej UE. Traktat lizboński znacznie przyczynił się do rozwoju WPBiO, prowadząc do ustanowienia między innymi Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w celu wsparcia Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w wykonywaniu wszystkich jej obowiązków, w tym WPBiO.

2.9. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zawiera również klauzulę w sprawie wspólnej pomocy i umożliwia państwom członkowskim wzmocnienie swych sił zbrojnych za pomocą stałej współpracy strukturalnej (PESCO)⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2006/112/WE Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz.U. L 9 z 14.1.2009, s. 12).

⁽³⁾ Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB) [1]. WPBiO zdefiniowano w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). W art. 41 przedstawia się finansowanie WPZiB oraz WPBiO, a politykę opisuje się bardziej szczegółowo w art. 42–46, w rozdziale 2, sekcji 2 tytułu V („Postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”) oraz w protokołach nr 1, 10 i 11 i deklaracjach nr 13 i 14. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego w WPZiB oraz WPBiO opisano w art. 36 TUE.

⁽⁴⁾ Postanowienia dotyczące PESCO zapisano w art. 46 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz protokole nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy art. 42 ust. 6 TUE.

2.10. Powołany w 2001 r. Komitet Wojskowy UE (EUMC) ⁽⁵⁾ jest najwyższej rangi organem wojskowym Rady, który kieruje „wszelką działalnością wojskową w ramach UE i doradza w planowaniu i realizacji misji i operacji wojskowych w ramach WPBiO oraz w zakresie rozwoju zdolności wojskowych”.

2.11. W czerwcu 2016 r. globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (EUGS) ⁽⁶⁾ położyła podwaliny pod dalszy rozwój WPBiO w kierunku trzech podstawowych priorytetów: reagowania na zewnętrzne konflikty i kryzysy, budowania zdolności partnerów oraz ochrony Unii i jej obywateli.

2.12. W marcu 2018 r. Komisja i Wysoki Przedstawiciel przedstawiły wspólny komunikat w sprawie planu działania na rzecz mobilności wojskowej ⁽⁷⁾. W tym planie działania uznaje się potrzebę „równego traktowania działań obronnych w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych, a tym samym opóźnień i kosztów w obszarze mobilności wojskowej”.

2.13. Bardziej szczegółowo rzecz ujmując, we wspólnym komunikacie stwierdza się, że „ułatwianie mobilności wojskowej dotyczy również obecnych przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej. Działania w dziedzinie obronności i mobilności wojskowej wymagają w szczególności realizacji szeregu dostaw, np. w zakresie szkoleń, materiałów ćwiczeniowych, zakwaterowania, żywności/usług cateringowych, paliwa itp. Dostawy te zasadniczo podlegają opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej. W ramach grupy roboczej ad hoc ds. mobilności wojskowej państwa członkowskie wskazały na konieczność zapewnienia równego traktowania wysiłków w zakresie obronności, aby zmniejszyć obciążenia administracyjne, unikając w ten sposób opóźnień i kosztów mobilności wojskowej i zapewniając państwom członkowskim zachętę do współpracy”.

2.14. Zgodnie z powyższym postulatem w omawianym wniosku Komisji dąży się do jak największego dostosowania zarówno podejścia do opodatkowania VAT, jak i zwolnienia z podatku akcyzowego działań obronnych w ramach UE i NATO. Według wniosku działania w ramach WPBiO objęte zwolnieniami to: (i) misje i operacje wojskowe; (ii) grupy bojowe; (iii) wzajemna pomoc. Ponadto PESCO i działania EDA zostaną również objęte zwolnieniem.

2.15. Warto zauważyć, że zgodnie z wnioskiem Komisji dostawy dla sił obronnych i towarzyszących im pracowników cywilnych mogą zostać zwolnione tylko w przypadku, gdy siły te uczestniczą w działaniach obronnych przeprowadzanych w celu realizacji działania Unii w ramach WPBiO.

2.16. Dlatego też zwolnienia nie obejmują rozmieszczania sił zbrojnych wyłącznie do celów bezpieczeństwa, do zadań humanitarnych i misji ratunkowych czy też w przypadku powoływania się na klauzulę solidarności ustanowioną w art. 222 TFUE bez wpływu na kwestie obronne.

2.17. Według ostrożnych szacunków kwotę 530 mln EUR – z całkowitych wydatków na obronność w wysokości 5,3 mld EUR – można przypisać działaniom zleconym w ramach outsourcingu, które zostaną objęte wnioskiem Komisji, co może doprowadzić do utraty dochodów z tytułu podatku VAT dla wszystkich państw członkowskich w wysokości ok. 80 mln EUR (przy założeniu, że średnia stawka VAT wynosi 18 %).

2.18. Jeśli chodzi o akcyzę, produkty energetyczne i energia elektryczna powinny być głównymi produktami objętymi zwolnieniem. Podobnie jak w przypadku podatku VAT można założyć, że około 10 % takich kosztów byłoby zwolnione z akcyzy w przyszłości. Nie są jednak dostępne dane, które mogłyby stanowić podstawę do ilościowego określenia wpływu.

2.19. Państwa członkowskie będą zobowiązane do przyjęcia i opublikowania, najpóźniej do dnia 30 czerwca 2022 r., przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania nowych przepisów i do przekazania Komisji tekstu tych przepisów.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Wniosek Komisji stanowi uzupełnienie planu działania w sprawie VAT z 2016 r. mającego na celu modernizację systemu VAT, tak aby stał się on prostszy, bardziej odporny na oszustwa i przyjazny dla przedsiębiorstw. Powyżej wspomniane zmiany dotyczące dziedziny wojskowości wpisują się zatem w szersze reformy i staną się od samego początku częścią nowego systemu. W ten sposób uda się uniknąć wszelkich możliwych problemów związanych z przyszłymi zmianami już istniejącego systemu.

⁽⁵⁾ Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (EUMC) jest najwyższej rangi organem wojskowym w Radzie (DECYZJA RADY z dnia 22 stycznia 2001 r. ustanawiająca Komitet Wojskowy Unii Europejskiej).

⁽⁶⁾ „Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa – globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”.

⁽⁷⁾ Poprawa mobilności wojskowej w Unii Europejskiej – wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady (JOIN(2017) 41 final).

3.2. Wniosek Komisji zmienia obecny wykaz przewidziany w dyrektywie 2006/112/WE, wprowadzając nowe zwolnienie. Celem tak dużej zmiany jest stworzenie swego rodzaju równych szans z punktu widzenia VAT w odniesieniu do – z jednej strony – operacji NATO oraz – z drugiej strony – operacji prowadzonych we wspólnych ramach przez siły zbrojne państw członkowskich. Osiągnięta zostanie zatem spójność, a zakres zwolnienia będzie podobny do wysiłków obronnych Unii i NATO.

3.3. EKES odnotowuje, że obecne zwolnienia dla działań obronnych NATO, które są już określone i mają ograniczony zakres, nie zostaną rozszerzone, gdyż wprowadzone zostanie zwykłe dostosowanie na rzecz operacji wojskowych prowadzonych we wspólnych ramach.

3.4. Decyzja o sporządzeniu nowych przepisów dyrektywy w celu odzwierciedlenia istniejących ustępów odnoszących się do sił zbrojnych NATO jest zgodna z ostatecznym celem Komisji, którym jest równe traktowanie takich operacji i działań wojskowych prowadzonych we wspólnych ramach UE.

3.5. EKES odnotowuje, że nie będzie to miało negatywnych skutków dla budżetu UE, gdyż zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB) rekompensują jakiegokolwiek wydatki, których nie pokrywają tradycyjne zasoby własne oraz zasoby własne oparte na VAT. Niepobrane zasoby własne oparte na VAT z niektórych państw członkowskich zostaną zrekompensowane przez wszystkie państwa członkowskie za pomocą zasobów własnych opartych na DNB.

3.6. Wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, zważywszy, że prawodawstwo UE lepiej niż kilka przepisów krajowych nadaje się do koordynacji stosowania VAT do określonych operacji wojskowych na całym jednolitym rynku. W Grupie ds. Przyszłości Podatku VAT przeprowadzono konsultacje z państwami członkowskimi, które zasadniczo potwierdziły potrzebę podjęcia działań na szczeblu UE, tym samym uzasadniając wybór wniosku dotyczącego dyrektywy.

3.7. Wniosek wydaje się być również zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów związanych ze stopniowym kształtowaniem wspólnej polityki obronnej w ramach WPBiO. EKES popiera taki długoterminowy i ambitny cel.

3.8. Decyzja o zachowaniu spójności między podatkiem VAT a podatkiem akcyzowym wraz z zajęciem się kwestią obu zwolnień w jednym wniosku wydaje się rozsądna i uzasadnia jeden z rzadkich przypadków, gdy akcyzy i podatki VAT zostały wspólnie uregulowane w prawodawstwie UE.

3.9. Jednak EKES proponuje, by zakres stosowania zwolnienia, który zostanie przyznany zarówno w systemie VAT, jak i w systemie podatku akcyzowego, został lepiej uściślony. Znaczenie strategiczne ma faktycznie określenie konkretnego zakresu takiego zwolnienia, by zagwarantować pewność prawa i przewidywalność systemu VAT i podatku akcyzowego.

3.10. Co się tyczy potrzeby jasności i przewidywalności prawa, warto zauważyć, że przyznane zwolnienia będą głównie stosowane i oceniane z różnych perspektyw przez dostawców krajowych działających w dziedzinie wojskowości oraz przez krajowe organy podatkowe. Krajowe organy podatkowe powiadomią dostawców krajowych działających w dziedzinie wojskowości, w jaki sposób sporządzać faktury VAT dla sił zbrojnych.

3.11. W związku z tym EKES zaleca, by Komisja wydała szczegółowe przepisy wykonawcze – za pośrednictwem noty wyjaśniającej lub wytycznych Komitetu ds. VAT – dla krajowych organów podatkowych i przedsiębiorstw w celu uniknięcia komplikacji technicznych w państwach członkowskich. Wcześniejsza praktyka związana ze zwolnieniem NATO mogłaby z pewnością dostarczyć pewnych wstępnych wskazówek.

3.12. EKES podkreśla wreszcie, że nowy mechanizm zwolnienia – taki jak ten przedstawiony we wniosku Komisji – wymaga z pewnością odpowiednich mechanizmów kontroli, by nadzorować jego konkretne wdrażanie. EKES proponuje zatem, by Komisja opracowała i uruchomiła system za pośrednictwem grupy kontrolnej ds. VAT, aby wprowadzić we wszystkich państwach członkowskich odpowiedni system kontroli nowego systemu zwolnień w celu zebrania, gdy jest to możliwe i wykonalne, wszystkich odpowiednich informacji praktycznych od krajowych organów podatkowych.

3.13. Taki system mógłby przyczynić się do skutecznego i jednocześnie przejrzystego wdrożenia nowego zwolnienia, umożliwiając również opracowanie dokładnej analizy oceny skutków ex post. Państwa członkowskie mogłyby zatem utworzyć wspólną platformę i jeden system stosowany przez wszystkie państwa członkowskie zamiast różnych systemów w różnych państwach.

3.14. Zaleca się przeprowadzenie bardziej szczegółowego i skutecznego szacunku kosztów w celu zrozumienia skutków takiego zwolnienia z podatku VAT, ponieważ stanowi on część podatków płaconych przez ogół społeczeństwa. Potrzeba zatem większej przejrzystości. Oczywiście jest również, że w przypadku poważnych klęsk żywiołowych koszty tego zwolnienia mogą być znacznie wyższe.

Bruksela, dnia 30 października 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
