EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.4.2019
COM(2019) 192 final

2019/0096 (CNS)

Predlog

# DIREKTIVA SVETA

**o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost in Direktive 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino v zvezi z obrambnimi prizadevanji v okviru Unije**

# OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

## 1. OZADJE PREDLOGA

### • Razlogi za predlog in njegovi cilji

Davek na dodano vrednost (DDV) je splošni davek na potrošnjo, ki ga na koncu krije končni uporabnik, poberejo pa podjetja, ki dobavijo blago ali opravijo storitev. Področje uporabe DDV, kot je določeno v členu 2 direktive o DDV[1], je zelo široko in zajema vse dobave blaga in vsako opravljanje storitev, ki jih davčni zavezanec opravi na ozemlju države članice za plačilo, ter celoten uvoz blaga v Evropsko unijo (EU). Eden od ciljev direktive o DDV je bil pripraviti skupni seznam oprostitev plačila DDV, tako da bi se lastna sredstva EU lahko pobirala na enoten način v vseh državah članicah[2]. Zato je za oprostitev kakršne koli transakcije iz naslova DDV potrebna posebna določba v direktivi o DDV.

Direktiva o DDV ne določa nobene splošne oprostitve za dobavo blaga ali opravljanje storitev za varnostne in obrambne namene. Načeloma se bo zato za blago, ki se dobavi oboroženim silam, ali storitve, ki se zanje opravljajo, ali za blago, ki ga oborožene sile uvozijo, plačal DDV[3]. Stroški DDV se odražajo v povečanju prihodkov, ki jih davek ustvari za državno blagajno (ker so vojaške sile javni organi, jim takšnega DDV ni mogoče povrniti), kar posledično vpliva na proračun, ki financira dejavnosti, kot je nacionalna obramba.

Vendar pa Direktiva določa oprostitev za dobavo blaga ali opravljanje storitev oboroženim silam katere koli države članice Severnoatlantske zveze, ki sodeluje pri skupni obrambi zunaj lastne države. Ta oprostitev je bila uvedena, da bi se obravnavali primeri, v katerih je prekinjen krožni tok prihodkov in odhodkov, ker bi DDV na take dobave blaga ali opravljanje storitev običajno pomenil prihodek za državo, v kateri se oborožene sile nahajajo, ne pa za državo teh oboroženih sil.

Direktiva o trošarinah[4] določa podobno oprostitev trošarine[5] za gibanje trošarinskega blaga oboroženim silam katere koli članice Severnoatlantske zveze (v nadaljnjem besedilu: zveza NATO).

Čeprav so obrambna prizadevanja zveze NATO zajeta v direktivi o DDV od leta 1977[6] in v direktivi o trošarinah od leta 1993, nobena od oprostitev ne velja za dobave blaga ali opravljanje storitev, povezane s skupno obrambo znotraj okvira Unije, ker še ni skupne obrambne politike Unije. Vendar je skupna varnostna in obrambna politika (v nadaljnjem

---

1 Direktiva Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1).

2 Glej uvodno izjavo 35 Direktive.

3 Člen 148(b) Direktive dopušča nekaj možnosti za oprostitev, če se blago dobavi za oskrbovanje vojaških plovil (oznaka KN 8906 10 00), ki zapustijo njihovo ozemlje in so namenjena v pristanišča ali sidrišča zunaj zadevne države članice. V točkah (11) in (12) dela B Priloge X k Direktivi se dopušča oprostitev dobave, izboljšave, popravila, vzdrževanja, zakupa in najema zrakoplovov, vključno z opremo, ki je vgrajena ali se pri tem uporablja, ko jo uporabljajo državne institucije, ter oprostitev dobave, izboljšave, popravila, vzdrževanja, zakupa in najema vojnih ladij.

4 Direktiva Sveta 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi Direktive 92/12/EGS (UL L 9, 14.1.2009, str. 12).

5 Trošarine, ki jih ureja pravo EU, se uporabljajo za alkoholne pijače, proizvode iz predelanega tobaka in energente (motorna goriva in goriva za ogrevanje, kot so bencin in dizel, električna energija, zemeljski plin, premog in koks). Struktura davkov in najnižje stopnje so usklajene na ravni EU.

6 Uvedba oprostitve v okviru diplomatskih in konzularnih odnosov za dobave blaga in opravljanje storitev silam zveze NATO, ki sodelujejo pri skupni obrambi, pod pogoji in omejitvami, ki jih določijo države članice, ki se lahko izvede tudi z vračilom DDV.

besedilu: SVOP), ki je bila leta 2000 vzpostavljena kot evropska varnostna in obrambna politika (v nadaljnjem besedilu: EVOP)[7], ključni instrument za zunanje delovanje in vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike Unije[8].

Lizbonska pogodba, ki je začela veljati decembra 2009, je bila mejnik v razvoju SVOP. Pogodba o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: PEU), kakor je bila spremenjena z Lizbonsko pogodbo, vključuje klavzulo o vzajemni pomoči[9] in omogoča državam članicam, da okrepijo svoje sodelovanje v vojaških zadevah s „stalnim strukturnim sodelovanjem“ (PESCO)[10]. Z Lizbonsko pogodbo je bila ustanovljena tudi Evropska služba za zunanje delovanje (v nadaljnjem besedilu: ESZD), ki pomaga visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko pri izpolnjevanju vseh njegovih odgovornosti, vključno s SVOP. Dejstvo, da je visoki predstavnik tudi eden od podpredsednikov Komisije, olajšuje združevanje vseh potrebnih sredstev EU in izvajanje celostnega pristopa h kriznemu upravljanju EU.

Vojaški odbor EU (v nadaljnjem besedilu: VOEU), ki je bil ustanovljen leta 2001[11], je najvišji vojaški organ Sveta. Vodi vse vojaške aktivnosti v okviru EU ter svetuje v zvezi z načrtovanjem in izvajanjem vojaških misij in operacij v okviru SVOP ter razvojem vojaških zmogljivosti.

Istega leta[12] je bil ustanovljen tudi Vojaški štab Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: VŠEU), ki prav tako deluje pod vojaškim vodstvom VOEU in je vir vojaškega strokovnega znanja EU[13]. Zagotavlja zgodnje opozarjanje, oceno razmer in strateško načrtovanje za misije in naloge iz členov 42(1) in 43(1) PEU. Prav tako prispeva k oblikovanju, ocenjevanju in preverjanju ciljev glede zmogljivosti.

---

7 O pogojih, pod katerimi bi se lahko napotile vojaške enote, je bil dosežen dogovor v Svetu Zahodnoevropske unije (v nadaljnjem besedilu: ZEU) leta 1992, „peterberške naloge“ pa so bile vključene v vprašanja iz Amsterdamske pogodbe iz leta 1997. Naloge in institucije ZEU so bile nato postopoma prenesene na EU, zlasti z ustanovitvijo Evropske obrambne agencije (v nadaljnjem besedilu: agencija EDA) leta 2004 s Skupnim ukrepom Sveta 2004/551/SZVP (UL L 245, 17.7.2004, str. 17). Ta proces se je zaključil leta 2009, ko je z Lizbonsko pogodbo začela veljati klavzula o vzajemni pomoči med državami članicami EU, podobna klavzuli o vzajemni pomoči ZEU. ZEU je dokončno prenehala obstajati leta 2011.

8 Člen 42(2) PEU določa, da „[S]kupna varnostna in obrambna politika vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike Unije. Ta vodi do skupne obrambe, če Evropski svet soglasno tako odloči. V tem primeru državam članicam priporoči sprejetje takšne odločitve v skladu z njihovimi ustavnimi pravili.“
Predsednik Komisije je v svojem govoru o stanju v Uniji leta 2017 omenil potrebo po povsem razviti evropski obrambni uniji do leta 2025:
https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_sl.

9 Člen 42(7) PEU.

10 Člen 42(6) in člen 46 PEU.

11 Sklep Sveta 2001/79/SZVP o ustanovitvi Vojaškega odbora Evropske unije (UL L 27, 30.1.2001, str. 4).

12 Sklep Sveta 2001/80/SZVP o ustanovitvi Vojaškega štaba Evropske unije (UL L 27, 30.1.2001, str. 7). V uvodni izjavi 6 Sklepa Sveta (EU) 2017/971 (UL L 146, 9.6.2017, str. 133) je navedeno, da je Svet „odobril konsolidiran opis nalog in pristojnosti Vojaškega štaba EU, [ki] nadomešča […] opis nalog in pristojnosti Vojaškega štaba EU, priložen Sklepu Sveta 2001/80/SZVP o ustanovitvi Vojaškega štaba Evropske unije, ki se ne uporablja več“.

13 Leta 2004 je VOEU sprejel dogovor o konceptu bojnih skupin, ki ga je razvil VŠEU, in oktobra 2006 je bil sprejet enotni dokument o konceptu bojnih skupin.

Junija 2016 so bili z globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije[14] postavljeni temelji za nadaljnji razvoj SVOP v smeri treh glavnih prednostnih nalog: odzivanja na zunanje konflikte in krize, krepitve zmogljivosti partnerjev ter zaščite Unije in njenih državljanov. Evropski svet je decembra 2017[15] pozval visoko predstavnico, Komisijo in države članice, naj si prizadevajo za napredek na področju vojaške mobilnosti, in sicer tako v okviru stalnega strukturnega sodelovanja kot tudi v okviru sodelovanja med EU in zvezo NATO.

Komisija in visoka predstavnica sta marca 2018 kot nadaljnji ukrep na podlagi njunega Skupnega sporočila o izboljšanju vojaške mobilnosti v EU[16] iz novembra 2017 predstavili Skupno sporočilo o akcijskem načrtu za vojaško mobilnost[17]. Akcijski načrt priznava potrebo po enaki obravnavi obrambnih prizadevanj, da se zmanjša upravno breme, s tem pa tudi zamude in stroški vojaške mobilnosti, ter države članice spodbudi k sodelovanju[18]. Od Komisije zahteva, da oceni izvedljivost uskladitve obravnave DDV za obrambna prizadevanja v okviru EU in pod okriljem zveze NATO.

Svet je 19. novembra 2018 sprejel sklepe o varnosti in obrambi v okviru globalne strategije EU[19]. Svet je pozdravil znaten napredek na področju varnosti in obrambe v zadnjih dveh letih in poudaril, da je pomembno ohraniti zagon z nadaljnjim sodelovanjem držav članic in institucij EU. Zlasti je pozdravil napredek pri izvajanju stalnega strukturnega sodelovanja ter trenutno izvajanje prizadevanj za izboljšanje mobilnosti vojaškega osebja, materiala in opreme za rutinske dejavnosti ter med krizami in konflikti v EU in zunaj nje.

V skladu z akcijskim načrtom in sklepi Sveta je cilj tega predloga uskladitev obravnave DDV za obrambna prizadevanja v okviru EU in zveze NATO, kolikor je to izvedljivo. V predlogu je treba priznati, da sicer v okviru Severnoatlantske zveze obstajajo kolektivna obrambna prizadevanja, vendar pa skupne obrambne politike Unije za zdaj še ni.

Režim za oprostitev trošarine, kot je določen v direktivi o trošarinah, bi moral biti podobno usklajen.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Predlog dopolnjuje akcijski načrt za DDV iz leta 2016[20], ki določa načine za posodobitev sistema DDV, da bi postal enostavnejši, odpornejši na goljufije in prijaznejši za podjetja.

Skladnost s poglavjem 8 naslova IX direktive o DDV (Oprostitve za nekatere transakcije, ki se obravnavajo kot uvoz), zlasti s členom 151(1)(c) (in (d)) direktive o DDV in njegovo razlago s strani Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: SEU)[21] in s členom 12(1)(c) direktive o trošarinah, se doseže tako, da se iz oprostitev izvzamejo dobave blaga ali

---

14 *Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa – globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije*.

15 *Četrto poročilo o napredku pri vzpostavljanju učinkovite in prave varnostne unije*, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu (COM(2017) 41 final).

16 *Izboljšanje vojaške mobilnosti v Evropski uniji*, Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu (JOIN(2017) 41 final).

17 *Akcijski načrt za vojaško mobilnost*, Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu (JOIN(2018) 5 final).

18 *Idem*, str. 7.

19 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13978-2018-INIT/sl/pdf.

20 *Vzpostavitev enotnega območja DDV v EU: čas za odločitev*, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o akcijskem načrtu za DDV (COM(2016) 148 final).

21 Sodba z dne 26. aprila 2012, Able UK, C-225/11, ECLI:EU:C:2012:252.

opravljanje storitev oboroženim silam države članice, v kateri se to blago dobavi ali se te storitve opravijo.

Poleg tega je omejitev področja uporabe predloga na primere, v katerih je prekinjen krožni tok prihodkov in odhodkov, v skladu s členom 151(1)(aa) (in (b)) direktive o DDV. Domače dobave blaga ali opravljanje storitev se lahko oprostijo le, če se dobavijo ali opravijo za EU, organe, ki jih je ustanovila EU, ali mednarodne organizacije. Za operativni štab in druge subjekte, ustanovljene za obrambne namene v okviru SVOP, bi lahko podobno kot za zvezo NATO kot priznano mednarodno organizacijo ter kot za agencijo EDA kot organ EU, ki je zajet v Protokolu o privilegijih in imunitetah (v nadaljnjem besedilu: PPI) ter izpolnjuje omejitve in pogoje iz PPI, veljala oprostitev pod pogoji in omejitvami države članice gostiteljice, če izpolnjujejo zahteve iz člena 151(1)(aa) (ali (b)) direktive o DDV. Predlog ne uvaja nobenega načina, na podlagi katerega bi se bilo mogoče tem zahtevam izogniti ali država članica gostiteljica ne bi mogla določiti pogojev in omejitev[22].

Poleg tega se lahko v skladu z besedilom iz člena 151(1)(c) (in (d)) direktive o DDV dobave blaga in opravljanje storitev oboroženim silam in spremnemu civilnemu osebju oprostijo le, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP. Zato oprostitve ne veljajo za napotitve oboroženih sil izključno iz varnostnih namenov, zaradi humanitarnih in reševalnih nalog ali ob sklicevanju na solidarnostno klavzulo iz člena 222 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki ne zadeva obrambe. Ob upoštevanju dejstva, da direktiva o DDV ne omogoča nobenih oprostitev dobav blaga in opravljanja storitev javnim organom, ki niso oborožene sile, je omejitev področja uporabe na obrambo in s tem na dejavnosti, ki jih na splošno izključno izvajajo oborožene sile, skladna z načelom fiskalne nevtralnosti, ki je neločljivo povezano s skupnim sistemom DDV in členom 20 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Pravo EU na splošno izključuje drugačno obravnavo oboroženih sil z vidika DDV v primerjavi z drugimi vladnimi organi, npr. policijo, ali neprofitnimi organizacijami, kadar te izvajajo podobne naloge.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je skladen z globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije ter izvedbenim načrtom za varnost in obrambo[23], v katerem so navedeni predlogi za izvajanje zgoraj omenjene globalne strategije na področju varnosti in obrambe.

Izpolnjuje zavezo Komisije iz akcijskega načrta za vojaško mobilnost, da oceni izvedljivost uskladitve obravnave DDV za obrambna prizadevanja v okviru EU in pod okriljem zveze NATO.

Predlog je skladen tudi z evropskim obrambnim akcijskim načrtom[24], ki vključuje zagon Evropskega obrambnega sklada[25], in mehanizmom Athena[26], ki (v skladu s členom 41(2) PEU) obravnava financiranje skupnih stroškov vojaških misij in operacij EU v okviru SVOP.

---

22 Države članice lahko vedno nadomestijo stroške DDV zunaj sistema DDV, pod pogojem, da je uporabljeni mehanizem skladen s temeljnimi načeli notranjega trga in prava EU.

23 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

24 *Evropski obrambni akcijski načrt*, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij (COM(2016) 950 final).

25 Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega obrambnega sklada (COM(2018) 476 final). Sklad bo zagotovil 4,1 milijarde EUR za neposredno financiranje konkurenčnih in skupnih raziskovalnih projektov, zlasti z nepovratnimi sredstvi, in 8,9 milijarde EUR za dopolnitev naložb držav članic s sofinanciranjem stroškov za razvoj prototipov ter s tem povezanih zahtev glede certificiranja in preizkušanja.

## 2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Predlagana direktiva bo spremenila direktivo o DDV in direktivo o trošarinah na podlagi člena 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Navedena določba določa, da Svet po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno sprejme določbe za harmonizacijo pravil držav članic na področju posrednega obdavčenja.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Neusklajenost obravnave DDV in trošarine za obrambna prizadevanja v okviru EU in zveze NATO izhaja iz sedanjih direktiv o DDV in trošarinah. Države članice te neusklajenosti ne bi mogle odpraviti same. Za uskladitev je potreben predlog Komisije za spremembo obeh direktiv.

- **Sorazmernost**

Predlog je skladen z načelom sorazmernosti, saj ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb, povezanih z nemotenim delovanjem enotnega trga in postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike v okviru SVOP. Sedanje oprostitve za obrambne dejavnosti zveze NATO, ki so že določene in katerih področje uporabe je omejeno, ne bodo razširjene. V tem predlogu bo področje uporabe oprostitev za obrambna prizadevanja Unije in zveze NATO podobno. Čeprav vsaka oprostitev vpliva na davčne prihodke, bo razširitev področja uporabe teh oprostitev na obrambna prizadevanja EU minimalno vplivala na davčno osnovo.

- **Izbira instrumenta**

Ker gre za spremembo direktive o DDV in direktive o trošarinah, se predlaga direktiva.

## 3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

Trenutno ni zakonodaje, ki bi se nanašala na obravnavo DDV ali trošarine za dobave blaga in opravljanje storitev v okviru obrambnega prizadevanja EU. Na voljo ni nobenih podatkov v zvezi z ustreznimi dobavami blaga in opravljanjem storitev v okviru obrambnega prizadevanja zveze NATO.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Posvetovanje z državami članicami je bilo opravljeno v skupini za prihodnost DDV[27], pri čemer so države članice na splošno potrdile, da je treba ukrepati na ravni EU z uvedbo oprostitve plačila DDV za dobave blaga in opravljanje storitev, povezane z obrambnim prizadevanjem v okviru EU, ki je podobna tisti za dobave blaga in opravljanje storitev, povezane z obrambnim prizadevanjem zveze NATO na podlagi člena 151(1)(c) in (d) direktive o DDV. Sedanji predlog uresničuje ta cilj in ohranja skladnost med DDV in trošarino.

---

[26] Sklep Sveta (SZVP) 2015/528 o določitvi mehanizma za upravljanje financiranja skupnih stroškov operacij Evropske unije, ki so vojaškega ali obrambnega pomena (Athena), in o razveljavitvi Sklepa 2011/871/SZVP (UL L 84, 28.3.2015, str. 39).

[27] Neformalna skupina predstavnikov nacionalnih davčnih uprav, ki za Komisijo pomeni forum za posvetovanje s strokovnjaki za DDV iz držav članic o predzakonodajnih pobudah.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Strokovna mnenja, zbrana na posvetovanju s predstavniki ESZD, agencije EDA in strokovnjaki za obrambo, ki podpirajo člane skupine za prihodnost DDV, so zadostovala za ta predlog.

- **Ocena učinka**

Temu predlogu ni priložena ocena učinka, saj možnost politike izhaja iz cilja samega. Poleg tega glede na omejeno področje uporabe predlagane oprostitve ni socialnih, gospodarskih ali okoljskih učinkov.

V tem oddelku je analiziran učinek ukrepa na prihodke iz naslova DDV v primerjavi z osnovnim scenarijem „neukrepanja“. Ker so podrobni podatki o vojaških izdatkih zaupni ali pa niso na voljo, se analiza opira na grobe ocene.

Dejavnosti SVOP, za katere bi oprostitve veljale, so naslednje:

(1) vojaške misije in operacije

EU v okviru SVOP od leta 2003 izvaja vojaške misije in operacije v skladu s (sedanjo) pravno podlago členov 42(4) in 43(2) PEU. Trenutno poteka šest vojaških misij/operacij v sosedstvu Unije in Afriki[28]. Misije in operacije SVOP se lahko izvajajo le zunaj Unije, vendar bi oprostitve veljale za dejavnosti znotraj Unije v okviru takšne (ponovne) napotitve (napotitev v operativni štab, tranzit, premiki, dejavnosti pred napotitvijo, vaje, sestanki itd.);

(2) bojne skupine

V zvezi z bojnimi skupinami EU[29], ki temeljijo na členu 42(1) PEU, razširitev oprostitev zaenkrat ne bo imela nobenega učinka na prihodke iz naslova DDV ali trošarin, ker doslej bojne skupine še niso bile napotene. V primeru (ponovne) napotitve (ki bi bila zunaj Unije)[30] bi oprostitve veljale za z njo povezane dejavnosti SVOP v Uniji;

(3) vzajemna pomoč

Ni mogoče predvideti, kakšen učinek na prihodke iz naslova DDV in trošarin bodo imele oprostitve za vzajemno pomoč na podlagi člena 42(7) PEU v primeru oboroženega napada na ozemlje države članice. Po terorističnih napadih v Parizu 13. novembra 2015 je Francija druge države članice zaprosila za tako pomoč in podporo. Nekatere države članice so se odločile, da bodo hkrati z dvostranskimi prispevki povečale tudi svojo udeležbo v vojaški misiji EUTM Mali, ki poteka v okviru SVOP;

---

28 https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.

29 Glej *Koncept bojnih skupin EU*, dokument Sveta 11624/14 (7. julij 2014). To so večnacionalne vojaške enote, ki jih običajno sestavlja po 1 500 pripadnikov, ki so sestavni del zmogljivosti EU za hitro odzivanje, katerih naloga je odziv na novonastale krize in konflikte po svetu.

30 Voditelji EU so se 22. junija 2017 dogovorili, da se bodo stroški vseh napotitev bojnih skupin krili kot skupni stroški; s tem naj bi se okrepile zmogljivosti EU za hitro odzivanje.

(4) stalno strukturno sodelovanje (PESCO)

Mogoče je sklepati, da bo stalno strukturno sodelovanje[31], vzpostavljeno pred kratkim na podlagi člena 46 PEU, v katerega je vključenih 25 držav članic[32], povzročilo izgubo prihodkov iz naslova DDV in trošarin. Stalno strukturno sodelovanje omogoča državam članicam, ki so to pripravljene in zmožne storiti, da poglobijo svoje obrambno sodelovanje, skupaj načrtujejo, razvijajo in vlagajo v projekte sodelovanja za zmogljivosti ter okrepijo pripravljenost za delovanje in prispevek svojih oboroženih sil[33]; ter

(5) dejavnosti agencije EDA

Trenutno bi se edina izguba prihodkov v zvezi z dejavnostmi agencije EDA nanašala na dejavnosti iz člena 42(3) in člena 45 PEU[34], ki vključujejo redno izobraževanje in operativno usposabljanje[35]. Da bi bili projekti upravičeni do oprostitve, bi morali vključevati namestitev oboroženih sil ene države članice v drugo. Ta oprostitev ne bi bila na voljo oboroženim silam drugih držav, ki so z agencijo EDA podpisale upravne dogovore[36]. Vendar lahko obstoječe oprostitve izkoristijo članice zveze NATO, ki niso članice EU.

Podatki o obrambnih izdatkih za članice agencije EDA so objavljeni na portalu obrambnih podatkov te agencije. Odhodki za operacije, oddane v zunanje izvajanje, in vzdrževanje za vse države članice (razen Danske) so leta 2014 znašali 5,3 milijarde EUR (najnovejši razpoložljivi podatki). Vendar ti podatki ne razlikujejo med:

– domačimi dobavami blaga ali opravljanjem storitev, za katere oprostitev ne velja, in

– dobavami v drugi državi članici, ki bi se na splošno nanašale na dejavnosti v okviru SVOP ali zveze NATO.

Smiselno je domnevati, da se večina zneska (najmanj 80 %) nanaša na prvo možnost, le majhen del (največ 20 %) pa na drugo. Poleg tega naj bi bila približno polovica odhodkov v okviru druge možnosti običajno dobava blaga in opravljanje storitev, povezana z nastanitvijo

---

31 Sklep Sveta (SZVP) 2017/2315 o vzpostavitvi stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO) in določitvi seznama vključenih držav članic (UL L 331, 14.12.2017, str. 57).

32 Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Hrvaška, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija in Švedska.

33 Začetni seznam 17 projektov, ki se bodo oblikovali v okviru stalnega strukturnega sodelovanja, kakor je bil sprejet s Sklepom Sveta (SZVP) 2018/340 (UL L 65, 8.3.2018, str. 24), zajema področja, kot sta strokovni center za misije Evropske unije za usposabljanje (EU TMCC) in sistem strateškega poveljevanja in nadzorovanja (C2) za misije in operacije SVOP. Drugi seznam 17 dodatnih projektov, ki je bil sprejet s Sklepom Sveta (SZVP) 2018/1797 z dne 19. novembra 2018 o spremembi in posodobitvi Sklepa (SZVP) 2018/340 (UL L 294, 21.11.2018, str. 18), zajema področja, kot sta Evropski jurišni helikopter TIGER Mark III in Evropska mreža za vojaški nadzor in situacijsko zavedanje v vesolju (EU-SSA-N).

34 Trenutno v agenciji EDA sodelujejo vse države članice razen Danske.

35 Posebni primeri dejavnosti agencije EDA, ki bi jim lahko koristila razširitev oprostitev, so:

- razpoložljivost helikopterjev (v osmih taktičnih vajah je sodelovalo več kot 13 000 pripadnikov, npr. Italija je junija 2015 gostila usposabljanje z udeleženci iz sedmih različnih držav),
- usposabljanje z zrakoplovi z nepremičnimi krili (npr. evropsko usposabljanje za oskrbo z gorivom v zraku, ki ga je gostila Nizozemska v letih 2014 in 2015) in
- boj proti improviziranim eksplozivnim napravam (potekalo je že več usposabljanj).

36 Agencija EDA je podpisala upravne dogovore z Norveško (2006), Švico (2012), Srbijo (2013) in Ukrajino (2015), po katerih lahko te države sodelujejo v njenih projektih in programih.

napotenih oboroženih sil, ki bi bila običajno oproščena plačila DDV na podlagi člena 135(1)(l) direktive o DDV.

Zato je mogoče domnevati, da bi lahko za največ 10 % skupnega zneska (530 milijonov EUR) veljala oprostitev plačila DDV v skladu z novimi pravili ali pa bi za ta delež že veljala oprostitev za dejavnosti zveze NATO. To se nanaša na dobave blaga (npr. hrana, gorivo, posebne tekočine, oprema, zaloge zdravil, električna energija, voda, plin) in opravljanje storitev (npr. priprava in dostava hrane, komunikacija, vzdrževanje, popravila, prevoz, cestnina). Ocena sicer ne upošteva morebitnega povečanja vojaških izdatkov držav članic v prihodnosti zaradi vse večjega pomena SVOP, vendar vključuje stroške obstoječe oprostitve za zvezo NATO.

Zato je preudarno, da se uporabi ocena v višini 530 milijonov EUR kot kazalnik za dejavnosti, oddane v zunanje izvajanje, kar bi lahko pomenilo morebitno izgubo prihodkov iz naslova DDV za vse države članice v višini približno 80 milijonov EUR (ob predpostavki povprečne stopnje DDV v višini 18 %[37]).

Kar zadeva trošarine, bi morali biti energenti (npr. gorivo) in električna energija glavna kategorija proizvodov, za katero velja oprostitev. Tako kot pri DDV se lahko domneva, da bo za približno 10 % takih stroškov v prihodnosti veljala oprostitev plačila trošarine. Vendar ni na voljo nobenih podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče učinek količinsko opredeliti.

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Predlog ni povezan s programom ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT) in nima posebnega učinka na mikropodjetja ali MSP.

## 4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ta predlog bi lahko z razširitvijo področja uporabe oprostitev DDV zmanjšal prihodke iz naslova DDV, ki jih poberejo države članice, posledično pa tudi lastna sredstva iz naslova DDV. Čeprav ne bo negativnih posledic za proračun EU, ker lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (v nadaljnjem besedilu: BND) nadomeščajo vse odhodke, ki niso zajeti s tradicionalnimi lastnimi sredstvi in lastnimi sredstvi iz naslova DDV, bi morale nepobrana lastna sredstva iz naslova DDV iz nekaterih držav članic vse države članice nadomestiti z lastnimi sredstvi iz naslova BND.

Trošarina niso lastna sredstva. Zato ni posledic za proračun Unije.

## 5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo spremljala izvajanje predlaganih ukrepov v okviru svojih odgovornosti za zagotavljanje pravilne uporabe zakonodaje EU o DDV in trošarinah.

- **Pojasnitev posameznih določb predloga**

**Člen 1** predloga spreminja direktivo o DDV na naslednji način:

[37] Ocena izhaja iz izračuna mediane ocenjene tehtane povprečne stopnje DDV, ki se uporablja v vsaki državi članici.

– členu 22 se doda odstavek, ki ustreza obstoječemu odstavku, ki se nanaša na oborožene sile države zveze NATO[38].

Nova določba zagotavlja, da se bo uporaba blaga s strani oboroženih sil držav članic, ki sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP, obravnavala kot pridobitev blaga znotraj EU za plačilo, če se blago, ki ni bilo kupljeno v skladu z lokalnimi pravili o DDV države članice, v kateri so sile nameščene, vrne in ga te sile rabijo za svoje potrebe ali potrebe svojega spremnega civilnega osebja v svoji državi članici. Ta določba se uporablja, kadar uvoz blaga ne bi bil upravičen do oprostitve v skladu s členom 143(1)(ga);

– členu 143(1) se doda točka (ga), ki ustreza oprostitvi iz točke (h) za uvoz blaga s strani članic zveze NATO[39].

Nova določba uvaja oprostitev plačila DDV za uvoz blaga v države članice s strani oboroženih sil drugih držav članic, ki sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP, če je blago namenjeno za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, ter

– členu 151(1) se dodata točki (ba) in (bb), ki ustrezata oprostitvi iz točk (c) in (d) za obrambna prizadevanja zveze NATO[40].

Oprostitev iz člena 151(1)(ba) velja za dobave blaga ali opravljanje storitev v državi članici, namenjene za potrebe oboroženih sil drugih držav članic ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP.

Oprostitev iz člena 151(1)(bb) se nanaša na dobave blaga ali opravljanje storitev v drugo državo članico, namenjene za oborožene sile katere koli države članice, razen

---

38 V skladu s sedanjim členom 22 se končna uporaba blaga s strani sil zveze NATO obravnava kot pridobitev blaga znotraj EU za plačilo, če:
- sile zveze NATO blago rabijo za svoje potrebe ali potrebe svojega spremnega civilnega osebja,
- blaga niso kupile v skladu z lokalnimi pravili o DDV države članice, v kateri so sile nameščene, in
- pri uvozu tega blaga sile zveze NATO ne bi bile upravičene do oprostitve na običajen način za take transakcije na podlagi člena 143(1)(h).

39 Sedanji člen 143(1)(h) določa obvezno oprostitev plačila DDV za uvoz blaga v države članice EU, ki so tudi članice zveze NATO, s strani oboroženih sil drugih članic zveze NATO, če:
- je blago namenjeno za potrebe oboroženih sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin in
- te sile sodelujejo pri skupni obrambi.

40 Sedanji člen 151(1)(c) in (d) oprošča dobave blaga in opravljanje storitev oboroženim silam zveze NATO ali spremnemu civilnemu osebju ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, če:
- sta dobava blaga in opravljanje storitev opravljena znotraj države članice, ki je pogodbenica pogodbe zveze NATO, ali v takšno državo članico,
- sta dobava blaga in opravljanje storitev namenjena za oborožene sile članice zveze NATO ali spremno civilno osebje ali za oskrbo njihovih menz ali kantin. Sicer so oborožene sile lahko iz tretje države, vendar sile države članice, v kateri se opravi dobava blaga ali opravljanje storitev, do oprostitve ne morejo biti upravičene ter
- te oborožene sile sodelujejo pri skupni obrambi. Da bi bile sile upravičene do oprostitve, mora biti zato njihova prisotnost povezana z dejavnostmi, ki so povezane s cilji iz Severnoatlantske pogodbe. Če njihova prisotnost temelji samo na dvostranskem sporazumu in sile ne sodelujejo pri skupni obrambi, oprostitev ne more biti odobrena.

Oprostitev za dobave blaga in opravljanje storitev bi veljala ne glede na to, ali so oborožene sile zveze NATO nameščene v državi članici, ki ni njihova država članica, v njej gostujejo ali samo prehajajo prek nje.

namembne države članice, za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP.

Ta oprostitev torej podobno kot oprostitev za obrambna prizadevanja zveze NATO ne velja za domače dobave blaga, kot so nadomestni deli za vojaško opremo, ali opravljanje storitev, kot so popravila in prevoz, za lastne vojaške sile držav članic; in

**člen 2** uvaja oprostitev plačila trošarin za obrambna prizadevanja, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP[41]. Oprostitev bo veljala za dobave trošarinskega blaga oboroženim silam vsake države članice, ki ni država članica, v kateri nastane obveznost plačila trošarine, za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz in kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP.

[41] Sedanji člen 12(1)(c) omogoča oprostitev plačila trošarin za trošarinsko blago, dobavljeno oboroženim silam vsake članice zveze NATO, ki ni država članica, v kateri nastane obveznost plačila trošarine, za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz in kantin. Določba zajema tako gibanja znotraj EU kot tudi gibanja iz tretjih držav.

2019/0096 (CNS)

Predlog

# DIREKTIVA SVETA

## o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost in Direktive 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino v zvezi z obrambnimi prizadevanji v okviru Unije

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 113 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta[1],

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora[2],

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Direktiva Sveta 2006/112/ES[3] pod nekaterimi pogoji omogoča oprostitev davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: DDV) za blago, ki se dobavi oboroženim silam, ali storitve, ki se zanje opravljajo, ali za blago, ki ga uvažajo oborožene sile katere koli države članice Severnoatlantske zveze, kadar te sile sodelujejo pri skupni obrambi zunaj svoje države.

(2) Direktiva Sveta 2008/118/ES[4] omogoča oprostitev plačila trošarine za trošarinsko blago, namenjeno, da ga uporabijo oborožene sile vsake države članice Severnoatlantske zveze, ki ni država članica, v kateri nastane obveznost plačila trošarine, za potrebe teh sil, civilnega osebja, ki jih spremlja, ali za oskrbo njihovih menz in kantin, in sicer pod pogoji in omejitvami, ki jih določi država članica gostiteljica.

(3) Take oprostitve niso na voljo, če oborožene sile države članice sodelujejo v dejavnostih v okviru skupne varnostne in obrambne politike (v nadaljnjem besedilu: SVOP), kakor je določeno v oddelku 2 poglavja 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: PEU). Prednost bi bilo treba dati potrebi po izboljšanju evropskih zmogljivosti na področju obrambe in kriznega upravljanja ter krepitvi varnosti in obrambe Unije. Visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Komisija sta v svojem Skupnem sporočilu z dne 28. marca 2018 o

[1] UL C , , str. .

[2] UL C , , str. .

[3] Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1).

[4] Direktiva Sveta 2008/118/ES z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi Direktive 92/12/EGS (UL L 9, 14.1.2009, str. 12).

akcijskem načrtu za vojaško mobilnost[5] priznala splošno potrebo po uskladitvi obravnave DDV za obrambna prizadevanja v okviru Unije in pod okriljem Organizacije Severnoatlantske pogodbe (v nadaljnjem besedilu: zveza NATO).

(4) Obrambna prizadevanja, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP, zajemajo vojaške misije in operacije, dejavnosti bojnih skupin, vzajemno pomoč, projekte stalnega strukturnega sodelovanja (PESCO) in dejavnosti Evropske obrambne agencije (v nadaljnjem besedilu: agencija EDA). Vendar ne bi smela zajemati dejavnosti iz solidarnostne klavzule iz člena 222 Pogodbe o delovanju Evropske unije ali kakršnih koli drugih dvostranskih ali večstranskih dejavnosti med državami članicami, ki se ne nanašajo na obrambna prizadevanja, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP.

(5) Zato bi bilo treba uvesti oprostitev plačila DDV, ki bi veljala za dobave blaga ali opravljanje storitev, namenjene za potrebe oboroženih sil države članice ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP, zunaj svoje države članice. Dobave blaga in opravljanje storitev za oborožene sile države članice, v kateri se to blago dobavi ali se te storitve opravijo, bi morali biti izključeni iz oprostitve plačila DDV.

(6) Uvesti bi bilo treba tudi oprostitev plačila trošarine, ki bi veljala za trošarinsko blago, dobavljeno za potrebe oboroženih sil vsake države članice, ki ni država članica, v kateri nastane obveznost plačila trošarine, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP, zunaj svoje države članice.

(7) Poleg tega je treba določiti oprostitev plačila DDV, če je blago, ki ga uvozijo oborožene sile države članice, namenjeno za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, če te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP, zunaj svoje države članice.

(8) Podobno kot pri oprostitvi za obrambna prizadevanja zveze NATO bi moralo biti področje uporabe oprostitev za obrambna prizadevanja, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP, omejeno. Do oprostitve bi morali biti upravičeni samo stroški, nastali v zvezi z nalogami, ki so neposredno povezane z obrambnimi prizadevanji. Za naloge, ki jih izvaja izključno civilno osebje ali ki se izvajajo izključno z uporabo civilnih zmogljivosti, oprostitev ne bi smela veljati. Prav tako oprostitev ne bi smela veljati za blago, kot so nadomestni deli za vojaško opremo ali prevozne storitve, ki jih oborožene sile države članice pridobijo za uporabo v zadevni državi članici, ali storitve, ki se nanašajo na gradnjo prometne infrastrukture ali infrastrukture komunikacijskih in informacijskih sistemov.

(9) Ker cilja te direktive, tj. uskladitve obravnave DDV in trošarine za obrambna prizadevanja v okviru Unije in pod okriljem zveze NATO, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in ga je lažje doseči na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenega cilja.

---

[5] JOIN(2018) 5 z dne 28. marca 2018.

(10) V skladu s Skupnimi političnimi izjavami z dne 28. septembra 2011 držav članic in Komisije o obrazložitvenih dokumentih[6] so se države članice zavezale, da bodo v upravičenih primerih obvestilu o ukrepih za prenos priložile enega ali več dokumentov, ki bodo pojasnjevali razmerje med elementi direktive in ustreznimi deli nacionalnih instrumentov o prenosu. Zakonodajalec meni, da je predložitev takih dokumentov v primeru te direktive upravičena.

(11) Direktivi 2006/112/ES in 2008/118/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJEL NASLEDNJO DIREKTIVO:

*Člen 1*

Spremembe Direktive 2006/112/ES

Direktiva 2006/112/ES se spremeni:

(1) v členu 22 se vstavi naslednji prvi odstavek:

„Pridobitev blaga znotraj Skupnosti za plačilo vključuje blago, ki ga oborožene sile države članice, ki sodeluje pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru skupne varnostne in obrambne politike (v nadaljnjem besedilu: SVOP), rabijo za svoje potrebe ali potrebe svojega spremnega civilnega osebja in ga niso kupile pod splošnimi pravili obdavčevanja na domačem trgu ene od držav članic, če pri uvozu tega blaga ne bi bile upravičene do oprostitve iz točke (ga) člena 143(1).“;

(2) v členu 143(1) se vstavi naslednja točka (ga):

„(ga) uvoz blaga, ki ga na ozemlje držav članic uvozijo oborožene sile drugih držav članic za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP;“

(3) v člen 151(1) se vstavita naslednji točki (ba) in (bb):

„(ba) dobave blaga in opravljanje storitev, opravljene znotraj države članice, za potrebe oboroženih sil drugih držav članic za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP;

(bb) dobave blaga in opravljanje storitev v drugo državo članico in namenjene za oborožene sile katere koli države članice, razen same namembne države članice, za potrebe teh sil ali spremnega civilnega osebja ali za oskrbo njihovih menz ali kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru SVOP;“.

*Člen 2*

Sprememba Direktive 2008/118/ES

V členu 12(1) Direktive 2008/118/ES se vstavi naslednja točka (ba):

[6] UL C 369, 17.12.2011, str. 14.

„(ba) da ga uporabijo oborožene sile vsake države članice, ki ni država članica, v kateri nastane obveznost plačila trošarine, za potrebe teh sil, civilnega osebja, ki jih spremlja, ali za oskrbo njihovih menz in kantin, kadar te sile sodelujejo pri obrambnih prizadevanjih, ki so del izvajanja dejavnosti Unije v okviru skupne varnostne in obrambne politike;“.

*Člen 3*

Prenos

1. Države članice sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 30. junija 2022. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov.

   Navedene ukrepe uporabljajo od 1. julija 2022.

   Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedila bistvenih določb nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

*Člen 4*

Začetek veljavnosti

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

*Člen 5*

Naslovniki

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet*
*Predsednik*