



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.4.2019.
COM(2019) 192 final

2019/0096 (CNS)

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA

**o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost i
Direktive 2008/118/EZ o općim aranžmanima za trošarine u pogledu obrambenih
napora unutar okvira Unije**

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Porez na dodanu vrijednost (PDV) je porez na opću potrošnju koji se naplaćuje krajnjem potrošaču, ali ga ubiru poduzeća koja isporučuju robu ili usluge. Područje primjene PDV-a, kako je utvrđeno u članku 2. Direktive o PDV-u¹, vrlo je široko i obuhvaća sve isporuke robe i usluga uz naknadu koje porezni obveznik obavlja na državnom području države članice i sav uvoz robe u Europsku uniju (EU). Jedan od ciljeva Direktive o PDV-u bio je sastaviti zajednički popis izuzeća od PDV-a kako bi se vlastita sredstva EU-a mogla na jednak način ubirati u svim državama članicama². Stoga je za izuzeće bilo koje transakcije od PDV-a potrebna posebna odredba u Direktivi o PDV-u.

Direktivom o PDV-u nije predviđeno opće izuzeće isporuka robe ili usluga za sigurnosne i obrambene svrhe. U načelu, roba ili usluge koje se isporučuju oružanim snagama ili koje uvoze oružane snage stoga podliježu PDV-u³. Trošak PDV-a odražava se u povećanju prihoda koje porez ostvaruje za državnu blagajnu (kao javna tijela, oružane snage ne mogu osigurati povrat tog PDV-a), koji zatim ulaze u proračun kojim se financiraju aktivnosti kao što su nacionalna obrana.

Međutim, Direktivom je predviđeno izuzeće za isporuke oružanim snagama država stranaka Sjevernoatlantskog ugovora koje sudjeluju u zajedničkim obrambenim naporima izvan svoje države. To je izuzeće utvrđeno radi rješavanja situacija u kojima je prekinut krug prihoda i rashoda jer bi PDV na takve isporuke u pravilu bio prihod države u kojoj se oružane snage nalaze, a ne prihod njihove vlastite države.

Direktivom o trošarinama⁴ predviđa se slično oslobođenje od trošarina⁵ za kretanje trošarinske robe za potrebe oružanih snaga bilo koje članice Organizacije sjevernoatlantskog ugovora (NATO).

Iako su obrambeni naponi NATO-a obuhvaćeni Direktivom o PDV-u od 1977.⁶ i Direktivom o trošarinama od 1993., nijedno od tih izuzeća ne obuhvaća isporuke povezane sa zajedničkim obrambenim naporima unutar okvira Unije jer još uvijek ne postoji zajednička obrambena politika Unije. Međutim, zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP), uspostavljena

¹ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost ([\(SL L 347, 11.12.2006., str. 1.\)](#)).

² Vidjeti uvodnu izjavu 35. Direktive.

³ U članku 148. točki (b) Direktive predviđeno je određeno izuzeće ako se roba isporučuje za opskrbu gorivom i opskrbu namirnicama borbenih brodova (oznaka KN 8906 10 00) koji napuštaju svoje državno područje i plove prema lukama ili sidrištima izvan predmetne države članice. U točkama 11. i 12. dijela B Priloga X. Direktivi dopušteno je izuzeće za isporuke, poboljšanja, popravke, održavanje, zakup i najam zrakoplova koje koriste državne institucije, uključujući opremu koja je ugrađena ili se upotrebljava u takvim zrakoplovima te za isporuke, poboljšanja, popravke, održavanje, zakup i najam vojnih brodova;

⁴ Direktiva Vijeća 2008/118/EZ o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ ([\(SL L 9, 14.1.2009., str. 12.\)](#)).

⁵ Trošarine uređene pravom EU-a primjenjuju se na alkoholna pića, prerađene duhanske proizvode i energente (pogonska goriva i goriva za grijanje, kao što su benzin i dizel, električna energija, prirodni plin, ugljen i koks). Struktura poreza i minimalnih poreznih stopa usklađeni su na razini EU-a.

⁶ Uvođenje izuzeća u okviru diplomatskih i konzularnih aranžmana za isporuke snagama NATO-a koje sudjeluju u zajedničkim obrambenim naporima, koje podliježe uvjetima i ograničenjima koje utvrđuju države članice, što je moguće i u obliku povrata PDV-a.

2000. kao europska sigurnosna i obrambena politika (ESOP)⁷, ključan je instrument vanjskog djelovanja te uključuje postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije⁸.

Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu u prosincu 2009., bio je prekretnica u razvoju ZSOP-a. Ugovor o Europskoj uniji (UEU), kako je izmijenjen Ugovorom iz Lisabona, uključuje klauzulu o uzajamnoj pomoći⁹ i omogućio je državama članicama jačanje suradnje u vojnim pitanjima putem „stalne strukturirane suradnje” (PESCO)¹⁰. Ugovorom iz Lisabona ujedno je uspostavljena Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD), koja pomaže Visokom predstavniku Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku u svim njegovim odgovornostima, uključujući u pogledu ZSOP-a. Činjenica da je Visoki predstavnik ujedno jedan od potpredsjednika Komisije olakšava objedinjavanje svih potrebnih sredstava EU-a i primjenu sveobuhvatnog EU-ova pristupa upravljanju krizama.

vojni odbor EU-a (EUMC), osnovan 2001.¹¹, najviše je vojno tijelo Vijeća. Odbor usmjerava sve vojne aktivnosti unutar okvira EU-a te savjetuje o planiranju i provedbi vojnih misija i operacija na temelju ZSOP-a, kao i o razvoju vojnih kapaciteta.

U 2001.¹² osnovan je i vojni stožer Europske unije (EUMS), ishodište vojnog stručnog znanja EU-a¹³ koje djeluje pod vojnim vodstvom EUMC-a. Stožer osigurava rana upozorenja, procjene situacije i strateško planiranje misija i zadaća iz članka 42. stavka 1. i članka 43. stavka 1. UEU-a. Ujedno doprinosi izradi, procjeni i preispitivanju ciljeva u pogledu sposobnosti.

Donošenjem globalne strategije za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije¹⁴ u lipnju 2016. postavljeni su temelji za daljnji razvoj ZSOP-a s tri glavna prioriteta: odgovor na vanjske sukobe i krize, izgradnja sposobnosti partnera te zaštita Unije i njezinih građana. U prosincu 2017.¹⁵ Europsko vijeće pozvalo je visoku predstavnicu, Komisiju i države članice

⁷ Vijeće Zapadnoeuropske unije (ZEU) dogovorilo je 1992. uvjete pod kojima se mogu aktivirati vojne jedinice, a u pitanja obrađena Ugovorom iz Amsterdama iz 1997. uključene su „petersberške zadaće”. Zadaće i institucije ZEU-a kasnije su postupno prenesene na EU, točnije osnivanjem Europske obrambene agencije (EDA) 2004. na temelju Zajedničke akcije Vijeća 2004/551/CFSP ([SL L 245, 17.7.2004., str. 17.](#)). Taj je postupak dovršen 2009. kad je stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona na snagu stupila klauzula o uzajamnoj pomoći među državama članica EU-a, slična klauzuli o uzajamnoj pomoći ZEU-a. ZEU je naposljetku 2011. prestao postojati.

⁸ Člankom 42. stavkom 2. UEU-a predviđeno je da „zajednička sigurnosna i obrambena politika uključuje postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike Unije. To će dovesti do zajedničke obrane, kada Europsko vijeće jednoglasno tako odluči. Ono u tom slučaju preporučuje državama članicama da donesu takvu odluku u skladu sa svojim ustavnim odredbama.”

U svojem govoru o stanju Unije iz 2017., predsjednik Komisije istaknuo je potrebu da se do 2025. izgradi punopravna obrambena unija:

https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_hr

⁹ Članak 42. stavak 7. UEU-a.

¹⁰ Članak 42. stavak 6. i članak 46. UEU-a.

¹¹ Odluka Vijeća 2001/79/ZVSP o osnivanju Vojnog odbora Europske unije ([SL L 27, 30.1.2001., str. 4.](#)).

¹² Odluka Vijeća 2001/80/ZVSP o osnivanju Vojnog stožera Europske unije ([SL L 27, 30.1.2001., str. 7.](#)). U uvodnoj izjavi 6. Odluke Vijeća (EU) 2017/971 ([SL L 146, 9.6.2017., str. 133.](#)) navodi se da je „Vijeće [...] odobrilo konsolidirani mandat EUMS-a [koji] zamjenjuje mandat EUMS-a priložen Odluci Vijeća 2001/80/ZVSP o osnivanju Vojnog stožera Europske unije, koji se više ne primjenjuje”.

¹³ EUMC je 2004. postigao dogovor o konceptu borbene skupine koji je razvio EUMS, nakon čega je u listopadu 2006. donesen dokument o konceptu jedinstvene borbene skupine.

¹⁴ [Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa – globalna strategija za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije.](#)

¹⁵ „Četvrto izvješće o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije”, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću ([COM\(2017\) 41 final](#)).

da nastave raditi na oružanoj mobilnosti na temelju PESCO-a i u kontekstu suradnje EU-a i NATO-a.

U ožujku 2018., oslanjajući se na svoju Zajedničku komunikaciju o poboljšanju oružane mobilnosti u EU-u¹⁶ iz studenoga 2017., Komisija i Visoka predstavica predstavili su Zajedničku komunikaciju o akcijskom planu za oružanu mobilnost¹⁷. U akcijskom planu uvažava se potreba za jednakim postupanjem u pogledu obrambenih mjera u cilju smanjenja administrativnog opterećenja, a time i smanjenja kašnjenja i troškova oružane mobilnosti, te u cilju poticanja suradnje među državama članicama¹⁸. Usto, u akcijskom planu od Komisije se zahtijeva da procijeni izvedivost usklađivanja primjene PDV-a na obrambene napore unutar okvira EU-a i u okviru NATO-a.

Vijeće je 19. studenoga 2018. donijelo zaključke u pogledu sigurnosti i obrane u kontekstu globalne strategije za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije¹⁹. Pozdravilo je znatan napredak ostvaren u području sigurnosti i obrane tijekom protekle dvije godine i istaknulo važnost zadržavanja dinamike napretka stalnim angažmanom država članica i institucija EU-a. Vijeće je posebno pozdravilo napredak u provedbi PESCO-a i tekuću provedbu mjera za poboljšanje mobilnosti vojnog osoblja, materijala i opreme za rutinske aktivnosti i tijekom kriza i sukoba, unutar i izvan EU-a.

U skladu s akcijskim planom i zaključcima Vijeća, cilj je ovog prijedloga u mjeri u kojoj je to moguće uskladiti primjenu PDV-a na obrambene napore unutar okvira EU-a i u okviru NATO-a. U prijedlogu se mora uzeti u obzir činjenica da iako postoje zajednički obrambeni naponi na temelju Sjevernoatlantskog ugovora, zajednička obrambena politika Unije još uvijek ne postoji.

Aranžmane za oslobođenje od plaćanja trošarina, kako je predviđeno u Direktivi o trošarinama, trebalo bi uskladiti na sličan način.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Prijedlogom se dopunjuje akcijski plan o PDV-u iz 2016.²⁰ u kojem se utvrđuju načini za modernizaciju sustava PDV-a kako bi postao jednostavniji, otporniji na prijevare i kako bi bolje pogodio poslovanje.

Usklađenost s glavom IX. poglavljem 8. Direktive o PDV-u (Izuzeća koja se odnose na pojedine transakcije koje se smatraju izvozom), a posebno s člankom 151. stavkom 1. točkama (c) i (d) Direktive o PDV-u i tumačenjem Suda Europske unije²¹ u pogledu tih odredaba, kao i s člankom 12. stavkom 1. točkom (c) Direktive o trošarinama, ostvaruje se tako da su od izuzeća isključene isporuke robe i usluga za oružane snage države članice u kojoj se ta roba ili usluge isporučuju.

Nadalje, ograničenje područja primjene prijedloga na situacije u kojima je prekinut krug prihoda i rashoda u skladu je s člankom 151. stavkom 1. točkama (aa) i (b) Direktive o PDV-u. Domaća isporuka može se izuzeti samo ako je dostavljena EU-u, tijelima koja je

¹⁶ „Poboljšanje oružane mobilnosti u Europskoj uniji”, Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću ([JOIN\(2017\) 41 final](#))

¹⁷ „Akcijski plan za oružanu mobilnost”, Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću ([JOIN\(2018\) 5 final](#)).

¹⁸ Isto, str. 7.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/37030/st13978-en18.pdf>

²⁰ „Put k jedinstvenom europskom području PDV-a – vrijeme je za donošenje odluka”, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o akcijskom planu o PDV-u ([COM\(2016\) 148 final](#)).

²¹ [Predmet C-225/11 Able UK](#).

osnovao EU ili međunarodnim tijelima. Slično izuzećima za NATO kao priznatom međunarodnom tijelu i za Europsku obrambenu agenciju kao tijelu EU-a obuhvaćenom Protokolom o povlasticama i imunitetima, te ispunjavajući ograničenja i uvjete utvrđene u tom Protokolu, operativno sjedište i drugi subjekti s poslovnim nastanom u obrambene svrhe na temelju ZSOP-a mogli bi uživati izuzeća u skladu s uvjetima i ograničenjima države članice domaćina ako ispunjavaju uvjete iz članka 151. stavka 1. točaka (aa) ili (b) Direktive o PDV-u. Prijedlogom se ne uvodi sredstvo kojim se zaobilaze ti zahtjevi niti se državi članici domaćinu uskraćuje pravo definiranja uvjeta i ograničenja²².

Naposljetku, u skladu s člankom 151. stavkom 1. točkama (c) i (d) Direktive o PDV-u isporuke oružanim snagama i pratećem civilnom osoblju mogu se izuzeti samo ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a. Stoga izuzeća ne obuhvaćaju raspoređivanje oružanih snaga isključivo u sigurnosne svrhe, za humanitarne zadaće i zadaće spašavanja ili pozivajući se na klauzulu o solidarnosti utvrđenoj u članku 222. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, što nema implikacije u području obrane. Budući da se Direktivom o PDV-u ne dopušta izuzeće za isporuke javnim tijelima koja nisu oružane snage, ograničenje područja primjene na obrambene napore, to jest na aktivnosti koje općenito isključivo obavljaju oružane snage, u skladu je s načelom fiskalne neutralnosti koje je sastavni dio zajedničkog sustava PDV-a i članka 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Zakonodavstvom EU-a u načelu bi se spriječilo različito postupanje u vezi s PDV-om za oružane snage u usporedbi s drugim državnim tijelima, npr. policijskim snagama ili neprofitnim organizacijama koje obavljaju slične zadaće.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Prijedlog je dosljedan globalnoj strategiji za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije i provedbenom planu za sigurnost i obranu²³ u kojem su utvrđeni prijedlozi za provedbu te globalne strategije u području sigurnosti i obrane.

Njime se ispunjava obveza Komisije iz akcijskog plana za vojnu mobilnost da procijeni izvedivost usklađivanja primjene PDV-a na obrambene napore unutar okvira EU-a i u okviru NATO-a.

Prijedlog je u skladu i s europskim obrambenim akcijskim planom²⁴ koji uključuje pokretanje Europskog fonda za obranu²⁵, te s mehanizmom Athena²⁶ kojim se (u skladu s člankom 41. stavkom 2. UEU-a) omogućuje financiranje zajedničkih troškova oružanih misija i operacija EU-a u okviru ZSOP-a.

²² Države članice uvijek mogu nadoknaditi trošak PDV-a izvan sustava PDV-a pod uvjetom da mehanizam kojim se to provodi zadovoljava osnovna načela međunarodnog tržišta i prava EU-a.

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

²⁴ „Europski obrambeni akcijski plan”, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija ([COM\(2016\) 950 final](#)).

²⁵ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za obranu ([COM\(2018\) 476 final](#)). Fondom će se osigurati 4,1 milijarda EUR za izravno financiranje konkurentnih i suradničkih istraživačkih projekata, posebno bespovratnim sredstvima, i 8,9 milijardi EUR za dopunu ulaganja država članica sufinanciranjem troškova za razvoj prototipa te ispunjavanje zahtjeva za certifikaciju i ispitivanje.

²⁶ [Odluka Vijeća \(ZVSP\) 2015/528](#) o uspostavi mehanizma za upravljanje financiranjem zajedničkih troškova operacija Europske unije koje imaju oružane ili obrambene implikacije (Athena) i o stavljanju izvan snage Odluke 2011/871/ZVSP ([SL L 84, 28.3.2015., str. 39.](#)).

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Predloženom direktivom izmjenjuje se Direktiva o PDV-u na temelju članka 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U toj se odredbi predviđa da Vijeće jednoglasno i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Europskim gospodarskim i socijalnim odborom u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom donosi odredbe radi usklađivanja pravila država članica u području neizravnog oporezivanja.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Nedostatak usklađivanja u pogledu primjene PDV-a i trošarina na obrambene napore unutar okvira EU-a i u okviru NATO-a proizlazi iz važećih direktiva o PDV-u i trošarinama. Države članice nisu to mogle riješiti nacionalnim mjerama. Stoga je za usklađivanje potreban prijedlog Komisije za izmjenu obiju direktiva.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti jer ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva ugovora povezanih s neometanim funkcioniranjem jedinstvenog tržišta i postupnim oblikovanjem zajedničke obrambene politike na temelju ZSOP-a. Važeća izuzeća za obrambene aktivnosti NATO-a, koja su već propisana i ograničenog su opsega, neće se proširiti. Na temelju ovog prijedloga područja primjene izuzeća za obrambene napore Unije i za obrambene napore NATO-a bit će slična. Iako svako izuzeće utječe na prihode od poreza, proširenje područja primjene tih izuzeća na obrambene napore EU-a imat će minimalan učinak na poreznu osnovicu.

- **Odabir instrumenta**

Predlaže se direktiva radi izmjene direktiva o PDV-u i trošarinama.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- ***Ex post* evaluacija/provjera primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Trenutačno ne postoji zakonodavstvo koje se odnosi na primjenu PDV-a ili trošarina na isporuke za potrebe obrambenih napora EU-a. Podaci o relevantnim isporukama za potrebe obrambenih napora NATO-a nisu dostupni.

- **Savjetovanja s dionicima**

Savjetovanje s državama članicama provedeno je u okviru skupine o budućnosti PDV-a²⁷ i općenito je potvrđena potreba za djelovanjem na razini EU-a uvođenjem izuzeća od PDV-a za isporuke povezane s obrambenim naporima unutar okvira EU-a, slično izuzeću za isporuke povezane s obrambenim naporima NATO-a u skladu s člankom 151. stavkom 1. točkama (c) i (d) Direktive o PDV-u. Trenutačnim se prijedlogom ispunjava taj cilj i zadržava dosljednost između PDV-a i trošarina.

²⁷

Neformalna skupina predstavnika nacionalnih poreznih uprava koja Komisiji pruža forum za savjetovanje o predzakonodavnim inicijativama sa stručnjacima u području PDV-a iz država članica.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Za ovaj su prijedlog bila dovoljna stručna znanja prikupljena savjetovanjem s predstavnicima Europske službe za vanjsko djelovanje, Europske obrambene agencije i stručnjacima u području obrane koji su pružili pomoć članovima skupine o budućnosti PDV-a.

- **Analiza učinka**

Uz ovaj prijedlog nije priložena procjena učinka s obzirom da cilj sam po sebi određuje opcije politike. Nadalje, s obzirom na ograničeno područje primjene predloženog izuzeća, nema socijalnih, gospodarskih ni ekoloških učinaka.

U ovom se odjeljku analizira učinak mjere na prihode od PDV-a u usporedbi s osnovnim scenarijem „bez djelovanja”. Budući da su detaljni podaci o oružanim izdacima povjerljivi ili nedostupni, analiza se oslanja na grube procjene.

Aktivnosti ZSOP-a koje bi bile obuhvaćene izuzećima su:

(1) **Vojne misije i operacije**

EU je na temelju ZSOP-a od 2003. provodio vojne misije i operacije u skladu s (važećom) pravnom osnovom članka 42. stavka 4. i članka 43. stavka 2. UEU-a. U tijeku je šest oružanih misija/operacija u blizini Unije i Afrike²⁸. Misije i operacije ZSOP-a mogu se odvijati samo izvan Unije, ali izuzećima bi se obuhvatile aktivnosti unutar Unije kao dio takvog (ponovnog) raspoređivanja snaga (raspoređivanje u operativnim stožerima, provoz, kretanje, pripreme za raspoređivanje, vježbe, sastanci itd.);

(2) **Borbenne skupine**

Kad je riječ o borbenim skupinama EU-a²⁹ na temelju članka 42. stavka 1. UEU-a, proširenje izuzeća neće utjecati na prihod od PDV-a ili trošarina jer borbenne skupine dosad nisu raspoređivane. U slučaju (ponovnog) raspoređivanja snaga (koje bi bile raspoređene izvan Unije)³⁰, izuzećima bi se obuhvatile povezane aktivnosti ZSOP-a u Uniji;

(3) **Uzajamna pomoć**

Kad je riječ o uzajamnoj pomoći na temelju članka 42. stavka 7. UEU-a u slučaju da je država članica žrtva oružane agresije na svojem državnom području, nije moguće predvidjeti učinak na prihode od PDV-a i trošarina. Francuska je nakon terorističkih napada u Parizu 13. studenoga 2015. zatražila takvu pomoć od drugih država članica. Istodobno s bilateralnim doprinosima neke su države članice odlučile povećati svoje sudjelovanje u oružanoj misiji ZSOP-a u Maliju (EUTM Mali);

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

²⁹ Vidjeti „Koncept borbenih skupina EU-a”, dokument Vijeća 11624/14 (7. srpnja 2014.). To su multinacionalne oružane jedinice, obično s 1 500 članova osoblja, koje su integralni dio EU-ovih kapaciteta za brzu reakciju kako bi se odgovorilo na nove krize i sukobe diljem svijeta.

³⁰ Čelnici EU-a dogovorili su se 22. lipnja 2017. da će se trošak raspoređivanja borbenih skupina snositi kao zajednički trošak; to je predviđeno radi jačanja sposobnosti EU-a za brzi odgovor.

(4) PESCO

Može se pretpostaviti da će PESCO³¹, koji je nedavno uspostavljen u skladu s člankom 46. UEU-a i u kojem sudjeluje 25 država članica³², dovesti do gubitka prihoda od PDV-a i trošarina. PESCO omogućuje državama članicama koje su spremne i sposobne da prodube svoju suradnju u području obrane, zajednički planiraju, razvijaju i ulažu u suradničke projekte zajedničke sposobnosti te povećaju operativnu spremnost i doprinos svojih oružanih snaga³³; i

(5) Aktivnosti EDA-e

Trenutačno bi jedini gubitak prihoda u vezi s naporima EDA-e bio gubitak povezan s aktivnostima iz članka 42. stavka 3. i članka 45. UEU-a³⁴, koje uključuju redovito obrazovanje i operativno osposobljavanje³⁵. Kako bi ispunili uvjete za izuzeće, projekti bi trebali uključivati raspoređivanje oružanih snaga jedne države članice u drugoj. Izuzeće ne bi bilo dostupno oružanim snagama drugih zemalja koje su potpisale administrativne dogovore s EDA-om³⁶. Međutim, članice NATO-a koje nisu članice EU-a mogu imati koristi od postojećih izuzeća.

Podaci o potrošnji na obranu članica EDA-e objavljuju se na „portalu za podatke o obrani” EDA-e. Troškovi za izdvojene operacije i održavanje za sve države članice (osim Danske) u 2014. godini iznosili su 5,3 milijarde EUR (najnoviji dostupni podaci). Međutim, u tim se podacima ne razlikuju:

- domaće isporuke koje nisu obuhvaćene izuzećem i
- isporuke u drugoj državi članici, koje bi se općenito odnosile na aktivnosti u okviru ZSOP-a ili NATO-a.

Razumno je pretpostaviti da se većina iznosa (barem 80 %) odnosi na prve isporuke, a tek mali dio (najviše 20 %) na potonje. Usto, otprilike pola potonjeg obično se odnosi na usluge smještaja za raspoređene oružane snage, koje bi inače bile oslobođene plaćanja PDV-a u skladu s člankom 135. stavkom 1. točkom l. Direktive o PDV-u.

³¹ Odluka Vijeća (ZVSP) 2017/2315 o uspostavi stalne strukturirane suradnje (PESCO) i utvrđivanju popisa država članica sudionica ([SL L 331, 14.12.2017., str. 57.](#)).

³² Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska i Švedska.

³³ Početni popis od 17 projekata koje treba razviti u okviru PESCO-a, kako je donesen Odlukom Vijeća (ZVSP) 2018/340 ([SL L 65, 8.3.2018., str. 24.](#)), obuhvaća područja kao što je Centar za kompetencije za misije Europske unije za osposobljavanje (EU TMCC) i Sustav strateškog zapovjedništva i nadzora (C2) za misije i operacije ZSOP-a. Drugi popis 17 dodatnih projekata, koji su doneseni Odlukom Vijeća (CFSP) 2018/1797 od 19. studenoga 2018. o izmjeni i ažuriranju Odluke (ZVSP) 2018/340 ([SL L 294, 21.11.2018., str. 18.](#)), obuhvaća područja kao što su europski jurišni helikopter TIGER Mark III i Europska vojna mreža za osvještavanje o nadzoru u svemiru (EU-SSA-N).

³⁴ Trenutačno sve države članice osim Danske sudjeluju u Europskoj obrambenoj agenciji.

³⁵ Konkretni primjeri aktivnosti EDA-e koje bi mogle imati koristi od proširenja izuzeća su:

- raspoloživost helikoptera (više od 13 000 članova osoblja sudjelovalo je u osam taktičkih vježbi, npr. Italija je bila domaćin tečaja za sudionike iz sedam različitih zemalja u lipnju 2015.);
- osposobljavanje na zrakoplovima s nepomičnim krilima (npr. europsko osposobljavanje za opskrbu gorivom u zraku, održano u Nizozemskoj 2014. i 2015.), i
- suzbijanje improviziranih eksplozivnih naprava (već je provedeno nekoliko osposobljavanja).

³⁶ EDA je potpisala administrativne dogovore s Norveškom (2006.), Švicarskom (2012.), Srbijom (2013.) i Ukrajinom (2015.) na temelju kojih te države mogu sudjelovati u njezinim projektima i programima.

Stoga se može pretpostaviti da bi najviše 10 % ukupnog iznosa (530 milijuna EUR) moglo postati izuzeto od plaćanja PDV-a na temelju novih pravila ili bi već bilo obuhvaćeno izuzećem za aktivnosti NATO-a. To se odnosi na isporuke robe (npr. hrana, gorivo, posebne tekućine, oprema, farmaceutski proizvodi, električna energija, voda, plin) i usluga (npr. dostava hrane i pića, komunikacije, održavanje, popravak, prijevoz, cestovne pristojbe). Iako se procjenom ne uzima u obzir budući porast vojne potrošnje država članica zbog sve veće važnosti ZSOP-a, procjena uključuje troškove važećeg izuzeća za aktivnosti NATO-a.

Stoga je razumno upotrijebiti procijenjeni iznos od 530 milijuna EUR kao pokazatelj za izdvojene aktivnosti, što bi se moglo iskazati kao mogući gubitak prihoda PDV-a za sve države članice od otprilike 80 milijuna EUR (uzimajući stopu od 18 % kao prosječnu stopu PDV-a³⁷)

Kad je riječ o trošarinama, glavna kategorija proizvoda koja podliježe izuzeću trebali bi biti energenti (npr. gorivo). Kao i u slučaju PDV-a, može se pretpostaviti da bi u budućnosti 10 % takvih troškova bilo oslobođeno od trošarina. Međutim, nema dostupnih podataka koji bi poslužili kao osnova za kvantifikaciju učinka.

- **Primjerenost propisa i pojednostavljivanje**

Prijedlog nije povezan s REFIT-om i ne utječe posebno na mikropoduzeća ili mala i srednja poduzeća.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Proširenjem područja primjene izuzeća od PDV-a prijedlog bi mogao dovesti do smanjenja prihoda od PDV-a koje ubiru države članice, a time i smanjenja vlastitih sredstava od PDV-a. Iako neće biti negativnih posljedica za proračun EU-a, s obzirom da se vlastitim sredstvima koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND) nadoknađuje bilo koji rashod koji nije pokriven tradicionalnim vlastitim sredstvima i vlastitim sredstvima od PDV-a, neprikupljena vlastita sredstva od PDV-a iz određenih država članica morale bi nadoknaditi sve države članice putem vlastitih sredstava na temelju BND-a.

Trošarine nisu izvor vlastitih sredstava. Stoga nema posljedica za proračun Unije.

5. OSTALI DIJELOVI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija će pratiti provedbu predloženih mjera, što je obuhvaćeno njezinim nadležnostima, kako bi osigurala pravilnu primjenu zakonodavstva EU-a o PDV-u i trošarinama.

- **Obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

Člankom 1. prijedloga Direktiva o PDV-u mijenja se kako slijedi:

- u članak 22. dodaje se stavak kojim se primjenjuje ista odredba kao i u postojećem stavku koji se odnosi na oružane snage države članice NATO-a³⁸.

³⁷ Procjena se dobiva izračunom medijana procijenjene ponderirane prosječne stope PDV-a koja se primjenjuje u svakoj državi članici.

³⁸ U skladu s važećim člankom 22. konačna uporaba robe od strane snaga NATO-a treba se smatrati stjecanjem robe uz naknadu unutar EU-a, pod uvjetom da:

- snage NATO-a upotrebljavaju robu za svoje potrebe ili potrebe pratećeg civilnog osoblja;
- roba nije kupljena u skladu s lokalnim pravilima o PDV-u države članice u kojoj su snage smještene i

Novom se odredbom osigurava da će se upotreba robe od strane oružanih snaga država članica koje sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a smatrati stjecanjem uz naknadu unutar EU-a, pod uvjetom da se ta roba, koja nije kupljena u skladu s lokalnim pravilima o PDV-u države članice u kojoj su snage smještene, vraća i upotrebljava za potrebe tih snaga ili pratećeg civilnog osoblja u vlastitoj državi članici. Ova se odredba primjenjuje ako uvoz robe ne bi bio prihvatljiv za izuzeće na temelju članka 143. stavka 1. točke (ga);

- točka (ga) dodaje se u članak 143. stavak 1., čime se primjenjuje isto izuzeće kao i u točki (h) za uvoz robe od strane članica NATO-a³⁹.

Novom odredbom uvodi se izuzeće od PDV-a za uvoz robe u države članice, koju uvoze oružane snage drugih država članica koje sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a, ako je roba namijenjena za potrebe tih snaga ili pratećeg civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina; i

- točke (ba) i (bb) dodaju se u članak 151. stavak 1., čime se primjenjuje isto izuzeće kao i u točkama (c) i (d) za obrambene napore NATO-a⁴⁰.

Izuzeće iz članka 151. stavka 1. točke (ba) obuhvaća isporuke robe ili usluga unutar države članice, namijenjene za potrebe oružanih snaga drugih država članica ili pratećeg civilnog osoblja, ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina, ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a.

Izuzeće iz članka 151. stavka 1. točke (bb) odnosi se na isporuke robe ili usluga unutar države članice, namijenjene za oružane snage bilo koje države članice koja nije država članica odredišta, za potrebe tih snaga ili pratećeg civilnog osoblja, ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina, ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a.

³⁹ – uvoz takve robe ne bi bio prihvatljiv za izuzeće na uobičajeni način za takve transakcije u skladu s člankom 143. stavkom 1. točkom (h).

Važećim člankom 143. stavkom 1. točkom (h) predviđa se obvezno izuzeće od PDV-a za uvoz robe u države članice EU-a koje su ujedno članice NATO-a, koju uvoze oružane snage drugih članica NATO-a, pod uvjetom da:

- je roba namijenjena uporabi za potrebe oružanih snaga ili pratećeg civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina i
- te snage sudjeluju u zajedničkim obrambenim naporima.

⁴⁰ Važećim člankom 151. stavkom 1. točkom (c) i (d) izuzete su isporuke robe ili usluga oružanim snagama NATO-a ili pratećem civilnom osoblju, ili isporuke za opskrbu njihovih menzi ili kantina, pod uvjetom da je:

- opskrba provedena u državi članici ili za državu članicu koja je stranka Sjevernoatlantskog ugovora;
- namijenjena za potrebe oružanih snaga članice NATO-a ili pratećeg civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina. Iako snage mogu biti iz treće zemlje, snage države članice u kojoj se odvija isporuka ne smiju imati koristi od izuzeća i
- te oružane snage sudjeluju u zajedničkim obrambenim naporima. Kako bi snage bile prihvatljive za izuzeće, njihova se prisutnost stoga mora odnositi na aktivnosti povezane s ciljevima iz Sjevernoatlantskog ugovora. Izuzeće se ne može odobriti ako se temelji samo na bilateralnom sporazumu i ako snage ne sudjeluju u zajedničkim obrambenim naporima.

Izuzeće za isporuke primjenjivalo bi se neovisno o tome jesu li oružane snage NATO-a smještene u državi članici, posjećuju je ili samo prolaze kroz tu državu članicu koja nije njihova vlastita država članica.

Kao i izuzeće za obrambene napore NATO-a, izuzeće stoga ne obuhvaća domaće isporuke za vlastite oružane snage država članica, kao što su isporuke rezervnih dijelova oružane opreme ili usluga poput usluga popravka i prijevoza; i

Člankom 2. uvodi se izuzeće od plaćanja trošarine za obrambene napore u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a⁴¹. Izuzećem će se obuhvatiti isporuke trošarinske robe za oružane snage bilo koje države članice osim snaga države u kojoj je nastala obveza plaćanja trošarine, za potrebe tih snaga ili pratećeg civilnog osoblja, ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina, ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a.

⁴¹

Važećim člankom 12. stavkom 1. točkom (c) dopušteno je izuzeće od trošarina za trošarinsku robu koja se isporučuje oružanim snagama bilo koje članice NATO-a osim snagama države članice u kojoj je nastala obveza plaćanja trošarine, za potrebe tih snaga ili pratećeg civilnog osoblja, ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina. Odredbom je obuhvaćeno kretanje unutar EU-a i kretanje iz trećih zemalja.

Prijedlog

DIREKTIVE VIJEĆA**o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost i Direktive 2008/118/EZ o općim aranžmanima za trošarine u pogledu obrambenih napora unutar okvira Unije**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 113.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta¹,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora²,

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Direktivom Vijeća 2006/112/EZ³ u određenim se uvjetima dopušta izuzeće od poreza na dodanu vrijednost (PDV) za robu i usluge koje se isporučuju za oružane snage i koje uvoze oružane snage bilo koje države članice Sjevernoatlantskog ugovora ako te snage sudjeluju u zajedničkim obrambenim naporima izvan vlastite države.
- (2) Direktivom Vijeća 2008/118/EZ⁴ predviđeno je izuzeće od trošarina za trošarinsku robu namijenjenu za oružane snage bilo koje države članice Sjevernoatlantskog ugovora osim snaga države članice u kojoj je nastala obveza plaćanja trošarine, za potrebe tih snaga, pratećeg civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina, što podliježe uvjetima i ograničenjima koje je utvrdila država članica domaćin.
- (3) Takva izuzeća nisu dostupna ako oružane snage države članice sudjeluju u aktivnostima na temelju zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP), kako su navedena u glavi V. poglavlju 2. odjeljku 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Trebalo bi dati prednost unaprjeđivanju sposobnosti Europe u području obrane i upravljanja krizama te jačanju sigurnosti i obrane Unije. Visoka predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisija u svojoj su Zajedničkoj komunikaciji od 28. ožujka 2018. o Akcijskom planu za vojnu mobilnost⁵ uvažili opću potrebu za usklađivanjem primjene PDV-a u području obrane unutar okvira Unije i u okviru Organizacije sjevernoatlantskog ugovora (NATO).

¹ SL L , , str. .

² SL L , , str. .

³ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12.2006., str. 1.).

⁴ Direktiva Vijeća 2008/118/EZ od 16. prosinca 2008. o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ (SL L 9, 14.1.2009., str. 12.).

⁵ JOIN(2018) 5 od 28. ožujka 2018.

- (4) Zajednički obrambeni naponi u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a obuhvaćaju vojne misije i operacije, aktivnosti borbenih skupina, uzajamnu pomoć, projekte stalne strukturirane suradnje (PESCO) te aktivnosti Europske obrambene agencije (EDA). Međutim, time ne bi trebalo obuhvatiti aktivnosti na temelju klauzule o solidarnosti iz članka 222. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ni bilo koje druge bilateralne ili multilateralne aktivnosti među državama članicama koje se ne odnose na obrambene napore u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a.
- (5) Stoga bi trebalo uvesti izuzeće od PDV-a kako bi se obuhvatile isporuke robe ili usluga koje su namijenjene za potrebe oružanih snaga države članice ili njihova civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a, ali izvan svoje države članice. Isporuke robe i usluga za oružane snage države članice u kojoj se ta roba ili usluge isporučuju trebaju biti isključene iz izuzeća od plaćanja PDV-a.
- (6) Potrebno je uvesti i oslobođenje od trošarina na trošarinsku robu koja se isporučuje za potrebe oružanih snaga bilo koje države članice osim snaga države u kojoj je nastala obveza plaćanja trošarina ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a, ali izvan svoje države članice.
- (7) Ujedno je potrebno uvesti izuzeće od PDV-a ako je roba koju uvoze oružane snage države članice namijenjena za potrebe tih snaga ili pratećeg civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina ako te snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a, ali izvan svoje države članice.
- (8) Slično izuzeću za obrambene napore NATO-a, izuzeće za obrambene napore u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a trebalo bi biti ograničeno. Za izuzeće bi trebali biti prihvatljivi samo troškovi nastali u vezi sa zadaćama koje su izravno povezane sa obrambenim naporima. Zadaće koje obavlja isključivo civilno osoblje ili koje se obavlja isključivo upotrebom civilnih kapaciteta ne bi trebalo obuhvatiti izuzećem. Izuzećem ne bi trebalo obuhvatiti ni stavke kao što su rezervni dijelovi za oružanu opremu ili usluge prijevoza koje oružane snage države članice upotrebljavaju unutar te države članice ili koje se odnose na izgradnju infrastrukture prometnih sustava ili komunikacijskih i informacijskih sustava.
- (9) S obzirom na to da cilj ove Direktive, to jest usklađivanje primjene PDV-a i trošarina na obrambene napore u okviru Unije i u okviru NATO-a, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se taj cilj na bolji način može ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti, utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.
- (10) U skladu sa Zajedničkom političkom izjavom država članica i Komisije od 28. rujna 2011. o dokumentima s objašnjenjima⁶, države članice obvezale su se da će u opravdanim slučajevima uz obavijest o svojim mjerama za prenošenje priložiti jedan ili više dokumenata u kojima se objašnjava odnos između sastavnih dijelova direktive i odgovarajućih dijelova nacionalnih instrumenata za prenošenje. U pogledu ove Direktive, zakonodavac smatra opravdanim dostavljanje takvih dokumenata.
- (11) Direktive 2006/112/EZ i 2008/118/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

⁶

SL C 369, 17.12.2011., str. 14.

DONIJELO JE OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Izmjene Direktive 2006/112/EZ

Direktiva 2006/112/EZ mijenja se kako slijedi:

1. u članku 22. umeće se sljedeći prvi stavak:

„Upotreba od strane oružanih snaga države članice koja sudjeluje u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije u skladu sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom (ZSOP), za vlastitu uporabu ili za upotrebu od strane njihova civilnog osoblja, robe koju još nisu kupili u skladu s općim pravilima kojima se uređuje oporezivanje na domaćem tržištu države članice, smatra se stjecanjem robe unutar Zajednice uz naknadu, ako uvoz navedene robe ne podliježe oslobođenju od poreza iz članka 143. stavka 1. točke (ga).”;
2. u članku 143. stavku 1. umeće se sljedeća točka (ga):

„(ga) uvoz robe koju u države članice uvoze oružane snage drugih država članica i koja je namijenjena za potrebe tih snaga ili njihova civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina, kad takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a;”;
3. u članku 151. stavku 1. dodaju se sljedeće točke (ba) i (bb):

„(ba) isporuku robe ili usluga unutar države članice namijenjenih ili oružanim snagama druge države članice za potrebe tih snaga ili njihova civilnog osoblja, ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina, ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a;

(bb) isporuku robe ili usluga u drugu državu članicu, namijenjenih oružanim snagama bilo koje države članice, osim same države članice odredišta, za potrebe tih snaga ili njihova civilnog osoblja ili za opskrbu njihovih menzi ili kantina ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije na temelju ZSOP-a;”.

Članak 2.

Izmjena Direktive 2008/118/EZ

U članku 12. stavku 1. Direktive 2008/118/EZ umeće se sljedeća točka (ba):

- „(ba) od strane oružanih snaga bilo koje države članice različite od države članice u kojoj je nastala obveza obračuna trošarine, za potrebe tih snaga, civilnog osoblja koje ih prati ili za opskrbu njihovih menzi i kantina ako takve snage sudjeluju u obrambenim naporima u okviru provedbe aktivnosti Unije u skladu sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom;”.

Članak 3.

Prenošenje

1. Države članice najkasnije do 30. lipnja 2022. donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

One primjenjuju te odredbe od 1. srpnja 2022.

Kada države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 4.

Stupanje na snagu

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 5.

Adresati

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik