



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Föreliggande initiativ är en del av paketet om rättvis beskattning för skapandet av ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU som tillkännagavs i kommissionsordförande Jean-Claude Junkers avsiktsförklaring som åtföljde talet om tillståndet i unionen 2017¹. Paketet innehåller två förslag om att ändra mervärdesskattedirektivet², ett som rör det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för gränsöverskridande handel³ och ett som antagits tillsammans med detta initiativ som rör små företag, samt ett förslag till en rådsförordning om bedrägeribekämpning på mervärdesskatteområdet⁴.

Mervärdesskatt är Europas äldsta konsumtionsskatt. Under 1967 gjordes ett åtagande att inrätta ett slutgiltigt mervärdesskattesystem som skulle fungera inom Europeiska gemenskapen på samma sätt som inom ett och samma land⁵ utan att man enades om särskilda bestämmelser om mervärdesskattesatser, bortsett från tillämpningen av en normalskattesats för mervärdesskatt. Medlemsstaterna tilläts att tillämpa ett obegränsat antal reducerade och höjda mervärdesskattesatser och inga undre eller övre gränser infördes⁶.

Avskaffandet av de fiskala gränserna mellan medlemsstaterna i slutet av 1992 gjorde det nödvändigt att ompröva det sätt på vilket handeln med varor beskattades i Europeiska gemenskapen. Målet var att varor skulle beskattas i ursprungslandet, vilket fullt ut skulle återspegla idén med en verklig inre marknad. Eftersom de politiska och tekniska förhållandena inte var mogna för ett sådant system, antogs en övergångsordning för mervärdesskatt⁷.

Övergångssystemet innehöll krav på regler om mervärdesskattesatser för att undvika snedvridning av den gränsöverskridande handeln till följd av avskaffandet av de fiskala gränserna. I oktober 1992 kom rådet överens om regler som begränsar medlemsstaternas

¹ Tillståndet i unionen 2017. Avsiktsförklaringen av den 13 september 2017 till ordförande Antonio Tajani och premiärminister Jüri Ratas finns tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf. Se också bilaga I till kommissionens arbetsprogram 2017, COM(2016) 710 final, Strasbourg, 25.10.2016, s. 3, som finns tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_en.pdf.

² Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

³ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handel mellan medlemsstaterna (COM(2017) 569 final).

⁴ Ändrat förslag till en rådsförordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet (COM(2017) 706 final)

⁵ Rådets första direktiv 67/227/EEG av den 11 april 1967 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om omsättningsskatter.

⁶ Rådets andra direktiv 67/228/EEG av den 11 april 1967 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter - Struktur och tillämpningsföreskrifter för det gemensamma mervärdesskattesystemet.

⁷ Rådets direktiv 91/680/EEG av den 16 december 1991 med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388/EEG med sikte på avskaffandet av fiskala gränser (EGT L 376, 31.12.1991, s. 1).

befogenheter att fastställa mervärdesskattesatser⁸. Medlemsstaterna ålades att tillämpa en normalskattesats på 15 % eller mer och de kunde tillämpa en eller två reducerade skattesatser på minst 5 % på vissa särskilda varor och tjänster (bilaga III till mervärdesskattedirektivet). Genom avvikelser tilläts medlemsstaterna att fortsätta att tillämpa reducerade skattesatser, inklusive nollskattesatser och också att tillämpa en reducerad skattesats på alla varor och tjänster som inte ingår i förteckningen, om dessa skattesatser redan var införda den 1 januari 1991.

Syftet med dessa avvikelser var att, under en övergångsperiod, tillåta att nationell lagstiftning gradvis anpassades till de gemensamma reglerna⁹, eftersom det krävdes harmoniserade regler för att fullt ut inrätta ett slutgiltigt mervärdesskattesystem som grundas på beskattning i ursprungslandet. Dessa avvikelser upphör därför att gälla vid den tidpunkt då övergångsordningen för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna ersätts av ett sådant slutgiltigt mervärdesskattesystem.

I juli 2003 föreslog kommissionen en förenkling av reglerna för reducerade mervärdesskattesatser¹⁰ genom att upphäva alla reducerade skattesatser som tillämpades på varor och tjänster utanför tillämpningsområdet i bilaga III, men rådet kunde inte enas om detta delvisa upphävande av avvikelser¹¹ och ännu idag finns alla avvikelser kvar.

Att avvikelsernas upphävdes eller löpte ut kunde motiveras så länge det planerades att det slutgiltiga mervärdesskattesystemet skulle grundas på principen om beskattning i ursprungsmedlemsstaten, som kräver en harmonisering av mervärdesskattesatserna.

Under 2012 beslutade kommissionen i samförstånd med rådet och Europaparlamentet att överge målet med ett ursprungsbaserat slutgiltigt mervärdesskattesystem till förmån för ett system som grundas på destinationsprincipen¹².

Samtidigt har den skattemässiga hemvisten för tjänster sedan 2010 gradvis ändrats till destinationslandet. Detta beslut fattades under 2008 när rådet antog ett förslag i syfte att förhindra snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstater med olika mervärdesskattesystem¹³. Detta har lett till att så gott som samtliga av dagens tillhandahållanden av tjänster beskattas enligt destinationsprincipen. Det slutliga genomförandet av destinationsbaserad beskattning av tjänster ägde rum under 2015. Sedan dess har alla tillhandahållanden mellan företag och konsument (B2C) av telekommunikationstjänster, sändningstjänster och elektroniska tjänster beskattats på den plats där konsumenten har sin hemvist och inte längre där leverantören befinner sig.

⁸ Rådets direktiv 92/77/EEG av den 19 oktober 1992 med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388/EEG (harmonisering av mervärdesskattesatser).

⁹ Dom av den 12 juni 2008, C-462/05, *kommissionen mot Portugal*, EU:C:2008:337

¹⁰ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG med avseende på reducerade mervärdesskattesatser (KOM(2003) 397 slutlig)

¹¹ Rådets direktiv 2006/18/EG av den 14 februari 2006 om ändring av direktiv 77/388/EEG med avseende på reducerade mervärdesskattesatser (EUT L 51, 22.2.2006, s. 12)

¹² Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om mervärdesskattens framtid: Mot ett enklare, robustare och effektivare mervärdesskattesystem som anpassats till den inre marknaden (KOM(2011) 851 slutlig), avsnitt 4.1. Dess slutsatser om ett destinationssystem godkändes genom rådets slutsatser av den 15 maj 2012.

¹³ Rådets direktiv 2008/8/EG av den 12 februari 2008 om ändring av direktiv 2006/112/EG med avseende på platsen för tillhandahållande av tjänster (EUT L 44, 20.2.2008, s. 11).

Detta ledde till att kommissionen i 2016 års handlingsplan för mervärdesskatt¹⁴ föreslog att man skulle ersätta nuvarande övergångsordning för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna med ett slutgiltigt system som grundar sig på principen om beskattning i destinationsmedlemsstaten för att skapa ett stabilt, gemensamt mervärdesskatteområde i Europa. Samtidigt tillkännagav kommissionen att beskattning i destinationsmedlemsstaten gör det möjligt att ge medlemsstaterna ökad flexibilitet vad gäller att fastställa mervärdesskattesatser och att alla befintliga reducerade skattesatser, inklusive avvikelser, som lagligen tillämpas i medlemsstaterna bör behållas och kan göras tillgängliga för alla medlemsstater, och därigenom säkerställa lika behandling. Ett lagstiftningsförslag om mervärdesskattesatser ingick i kommissionens arbetsprogram för 2017¹⁵.

Rådet konstaterade i sina slutsatser¹⁶ den riktning som kommissionen angav i sin handlingsplan för mervärdesskatt avseende mervärdesskattesystemet och sin avsikt att lägga fram ett lagstiftningsförslag under 2017 genom att föreslå en reform för att ge medlemsstaterna mer frihet att fastställa skattesatser. Rådet välkomnade kommissionens avsikt att lägga fram ett förslag om ökad flexibilitet så att medlemsstaterna kan gynnas av samma reducerade skattesatser och nollskattesatser som förekommer i andra medlemsstater. Det betonade dock att det fortfarande krävs en tillräcklig nivå av harmonisering i EU och att den lösning som antas ska beaktas på ett väl avvägt sätt för att undvika snedvridning av konkurrensen, höjda affärskostnader och negativa effekter på den inre marknadens funktion.

Den 4 oktober 2017 antog kommissionen det första förslaget om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna¹⁷ och skisserade på steg och delsteg för införandet av detta system som uppföljning av handlingsplanen för mervärdesskatt¹⁸. Kommissionen bekräftade i sitt meddelande att den tänkte lägga fram ett förslag till reform av mervärdesskattesatserna, vilket skulle överensstämma med ett slutgiltigt system grundat på destinationsprincipen. Denna kommer gradvis att ersätta dagens övergångsordning. Om varor och tjänster beskattas i destinationsmedlemsstaten gynnas inte leverantörer i någon större grad av att vara etablerade i en medlemsstat med lägre skattesatser och varierande mervärdesskattesatser stör inte längre den inre marknadens funktion, förutsatt att den åtföljs av säkerhetsåtgärder för att undvika potentiella risker som urholkning av intäkter, snedvridning av konkurrensen, komplexitet och rättsosäkerhet.

Ändringar av mervärdesskattedirektivet föreslås i linje med handlingsplanen för mervärdesskatt och med hänsyn tagen till rådets mandat. Dessa bör sammanfalla med ikraftträdandet av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för att undvika att avvikelserna, när de upphör att gälla, hindrar medlemsstaterna från att behålla cirka 250 befintliga reducerade

¹⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en handlingsplan för mervärdesskatt - Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut (COM(2016)148 final).

¹⁵ Kommissionens arbetsprogram 2017: Ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum, COM(2016) 710 final.

¹⁶ Mer information finns på: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handel mellan medlemsstaterna (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén –Uppföljning av handlingsplanen för mervärdesskatt: Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut (COM(2017)566 final).

skattesatser och undantag från skatteplikt med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet.

I ett slutgiltigt mervärdesskattesystem begränsas alla medlemsstater av samma regler och ges samma frihet att fastställa mervärdesskattesatser. De harmoniserade och mindre restriktiva reglerna skulle göra det möjligt för alla medlemsstater att, utöver de två reducerade skattesatserna på minst 5 % och ett undantag från skatteplikt med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet som för närvarande medges, tillämpa en annan reducerad skattesats på mellan fem och noll procent. Istället för att utvidga den redan omfattande förteckningen över varor och tjänster enligt vilken reducerade skattesatser kan tillämpas, ersätts bilaga III med en negativ förteckning enligt vilken reducerade skattesatser inte kan tillämpas.

Dessa nya regler skulle, samtidigt som de är mindre restriktiva, medge en bredare tillämpning av principen om skatteneutralitet. Denna princip upphävs genom dagens övergångssystem av bestämmelserna i bilaga III och de tillfälliga avvikelserna, vilka har ett begränsat tillämpningsområde. Enligt de nya harmoniserade reglerna skulle det också krävas att medlemsstaterna säkerställer att de reducerade skattesatserna gynnar slutkonsumenten och att fastställandet av dessa skattesatser fullföljer ett mål av allmänt intresse. Vidare skulle medlemsstaterna behöva säkerställa att den vägda genomsnittliga mervärdesskattesats som tillämpas på dessa transaktioner, där inga mervärdesskatteavdrag kan göras, alltid överstiger 12 %.

Innan de nya harmoniserade reglerna träder i kraft åtar sig kommissionen att, i enlighet med artikel 100 i mervärdesskattedirektivet, granska bilaga III för att ta hänsyn till särskilda förfrågningar från medlemsstaterna. Granskningen skulle göras av mervärdesskattekommittén och följas av ett lagstiftningsförslag från kommissionen om att anpassa bilaga III.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Anpassningen av reglerna om skattesatser till ett destinationsbaserat system är förenlig med förslaget till ett slutgiltigt mervärdesskattesystem för handel mellan medlemsstaterna.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Förslaget är förenligt med målen i programmet om lagstiftnings ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet).

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Genom direktivet ändras mervärdesskattedirektivet på grundval av artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I denna artikel föreskrivs att rådet enhälligt, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, ska anta bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas regler på området för indirekt beskattning.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv behörighet)**

Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen) ska åtgärder vidtas på unionsnivå endast om, och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i

tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

I mervärdesskattedirektivet hindras medlemsstaterna från att bevilja reducerade mervärdesskattesatser för andra leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster än de som ingår i bilaga III i mervärdesskattedirektivet, också i fall där tillämpningen av reducerade mervärdesskattesatser inte kan skapa snedvridning av konkurrensen eller snedvrider den inre marknadens funktion.

Vidare kommer befintliga avvikelser från de allmänna reglerna (möjligheten att tillämpa reducerade skattesatser på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som inte ingår i bilaga III eller tillämpningen av reducerade skattesatser som understiger 5 %) att upphöra i ett slutgiltigt mervärdesskattesystem, vilket begränsar medlemsstaterna ännu mer.

Ett lagstiftningsinitiativ på EU-nivå för att ändra direktivet är oundgängligt för att förhindra att avvikelserna upphör och säkerställa lika behandling av medlemsstaterna.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget om att reformera mervärdesskattesatserna är förenligt med proportionalitetsprincipen, dvs. att det inte sträcker sig utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla målen i fördragen. Att fastställa och begränsa mervärdesskattesatserna bör ingå i medlemsstaternas ansvar under förutsättning att den inre marknadens funktion säkerställs. Initiativet skulle hindra medlemsstaterna från att upphäva de mervärdesskattesatser som för närvarande tillämpas tillfälligt och skulle dessutom göra det möjligt för dem att fullt ut genomföra regler som respekterar principen om skatteneutralitet.

- **Val av instrument**

Det behövs ett direktiv för att ändra det nuvarande mervärdesskattedirektivet.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärdering**

En retrospektiv utvärdering av delar av unionens mervärdesskattesystem¹⁹ utfördes av en extern konsult under 2011 och resultaten har använts som utgångspunkt för prövningen av det nuvarande mervärdesskattesystemet. Utvärderingen kompletterades med en utvärdering av de ekonomiska effekterna av nuvarande mervärdesskattesatsstruktur under 2013²⁰ och om reform av reglerna om mervärdesskattesatser i EU under 2017²¹.

¹⁹ Slutlig rapport, London 2011, finns tillgänglig på:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Slutlig rapport, Wien 2013, finns tillgänglig på:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Reform av reglerna om mervärdesskattesatser i EU, slutlig rapport (kommande).

- **Samråd med berörda parter**

Ett öppet offentligt samråd om mervärdesskattesatser organiserades under en tolvveckorsperiod (21 december 2016–21 mars 2017). Under samrådet inkom 327 bidrag²². 42 % av de tillfrågade stödde idén med att bevilja avvikelser till samtliga medlemsstater, medan 25 % föredrog att de upphörde. En fjärdedel av de tillfrågade hade inga åsikter i frågan och 8 % av de tillfrågade sade att avvikelserna inte borde utvidgas till att omfatta alla medlemsstater, utan göras permanenta för de medlemsstater som för närvarande gynnas av dem.

Medlemsstaterna rådfrågades genom gruppen för mervärdesskattens framtid, en informell grupp av sakkunniga från kommissionen bestående av företrädare från nationella skattemyndigheter som förser kommissionen med ett forum för att rådfråga mervärdesskattesakkunniga från medlemsstaterna om förberedande lagstiftningsinitiativ.

- **Konsekvensbedömning**

Den konsekvensbedömning som åtföljer detta förslag har tagits under övervägande av nämnden för lagstiftningskontroll. Nämnden utfärdade först ett negativt yttrande, och efter en ny inlämning av en ändrad konsekvensbedömning, ett positivt yttrande med reservationer²³. Den slutliga konsekvensbedömningen beaktar alla rekommendationer från nämnden och en detaljerad redogörelse för hur rekommendationerna har beaktats finns i bilaga 1 till arbetsdokumentet från kommissionen som åtföljer konsekvensbedömningen.

Två alternativa åtgärder övervägdes som tar upp det faktum att avvikelserna upphör för att det slutgiltiga mervärdesskattesystemet ska kunna träda i kraft. Genom det första alternativet beviljas befintliga avvikelser till alla medlemsstater genom att nationella bestämmelser integreras i mervärdesskattedirektivet. Detta skulle dock bli komplicerat ur en tekniskt rättslig synvinkel och skulle kunna skapa framtida konflikter med principen om skatteneutralitet. Det andra alternativet, det rekommenderade alternativet, skulle hantera frågan om avvikelser genom att ta bort de begränsningar som skapade ett behov av dessa avvikelser, nämligen den förteckning över varor och tjänster enligt vilken reducerade mervärdesskattesatser kan tillämpas (bilaga III) och de lägsta skattesatserna på 5 % för ytterligare reducerade skattesatser. Det skulle ersätta nuvarande princip, varigenom reducerade skattesatser bara kan införas om de specifikt är tillåtna, i och med principen att ett begränsat antal reducerade skattesatser är tillåtna för alla leveranser av varor eller tillhandahållanden av tjänster, om inte detta specifikt är undantaget.

För att begränsa risken för ökad komplexitet skulle det krävas att medlemsstaterna begränsar reducerade skattesatser så mycket som möjligt för B2C-leveranser och de skulle vara skyldiga att kommunicera uppgifter om tillämpade reducerade skattesatser på grundval av den statistiska indelningen av produkter efter näringsgren, förkortad CPA. Kommissionen skulle därefter offentliggöra dessa uppgifter genom den befintliga databasen över skatter i Europa (webbportalen TEDB).

Risken för tvister mellan medlemsstaterna kan inte reduceras jämfört med ett oförändrat läge, eftersom det fortsatt krävs att medlemsstaterna oberoende av eventuella ändringar av mervärdesskattedirektivet följer principen om skatteneutralitet och bestämmelserna i EUF-

²² De synpunkter som mottogs från deltagarna och den fullständiga rapporten om resultaten finns på [CIRCABC](#).

²³ SEK(2017)

fördraget, särskilt artikel 107 (statligt stöd), artikel 110 (protektionistisk beskattning) och artikel 113 (snedvridning av konkurrensen), när de tillämpar reducerade skattesatser.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget får inga negativa konsekvenser för unionsbudgeten. Egna medel från mervärdesskatt beräknas som en procentandel av en harmoniserad skattebas som tas fram genom att dividera mervärdesskatteintäkter med en vägd genomsnittlig mervärdesskattesats och därigenom elimineras alla skillnader i mervärdesskattesatserna.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Fram till dess att det slutgiltiga mervärdesskattesystemet träder i kraft kommer kommissionen att fortsätta att övervaka att medlemsstaterna, när de tillämpar reducerade skattesatser, respekterar minimiskattesatserna, tillämpningsområdet för bilaga III och de avvikelser som de beviljas.

Efter ikraftträdandet av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet ska kommissionen övervaka tillämpningen av normalskattesatsen för varor som ingår i den negativa förteckningen, tillämpningen av reducerade skattesatser till förmån för slutkonsumenten och budgetskydd för vilken data beräknas av medlemsstaterna och kontrolleras av kommissionen vid fastställandet av egna medel från mervärdesskatt.

En utvärderingsrapport om översyn av den negativa förteckningen och budgetskyddet ska utarbetas av kommissionen vart femte år efter ikraftträdandet av de nya reglerna och tillsändas rådet.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Förslaget kräver inga förklarande dokument om införlivande.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Ändringar av direktiv 2006/112/EG med verkan från och med ikraftträdandet av en slutgiltig ordning för beskattning av handel mellan medlemsstaterna

Övergångsordningen i avdelning VIII kapitel 4, som medger tillfällig avvikelse från de allmänna reglerna och som gäller fram till antagandet av den slutgiltiga ordningen, upphör att gälla.

Enligt artikel 98 får medlemsstaterna tillämpa högst två reducerade skattesatser på minst 5 %. För att göra det möjligt för medlemsstaterna att fortsätta att tillämpa befintliga skattesatser, samtidigt som de säkerställer lika behandling, får de också tillämpa en reducerad skattesats för vilken inget minimum på 5 % krävs och ett undantag med avdragsrätt för ingående mervärdesskatt.

Medlemsstaterna måste ta hänsyn till att dessa reducerade skattesatser och undantaget ska vara till fördel för slutkonsumenten och att det är av allmänt intresse. Slutkonsumenten är den person som förvärvar varor och tjänster för personligt bruk, i motsats till en ekonomisk verksamhet, och påförs därigenom skatt. Därav följer att dessa skattesatser inte kan tillämpas på varor och tjänster som bara kan användas som insatsförbrukning. Det utesluter inte

användningen av varor och tjänster som används som insatsförbrukning, om dessa är varor eller tjänster som vanligtvis säljs till slutkonsumenter.

I artikel 99a säkerställs att medlemsstaterna vid fastställandet av sina skattesatser tillämpar en vägd genomsnittlig mervärdesskatt som överstiger 12 %. Den vägda genomsnittliga mervärdesskattesatsen i en medlemsstat beaktar alla gällande mervärdesskattesatser och varje mervärdesskattesats vägs med den andel av värdet på de transaktioner på vilka den skattesaten tillämpas som en procentandel av de totala beskattningsbara transaktionerna. Den vägda genomsnittliga skattesatsen fungerar som ett intäktsskydd, eftersom det bör beräknas genom att bara beakta de transaktioner för vilka mervärdesskatt inte kan dras av. Det inbegriper främst leveranser till slutkonsumenter, men också de som görs till undantagna ekonomiska sektorer, inklusive offentliga organ.

I artikel 100 åläggs kommissionen att vart femte år överlämna en rapport till rådet om en översyn av tillämpningsområdet för den negativa förteckningen över varor och tjänster på vilken normalskattesatsen måste tillämpas. Översynen bör inledas med ett samråd med mervärdesskattekommittén och inkludera en översyn av det intäktsskydd som anges i artikel 99a.

Enligt artikel 105 får Portugal fortsätta att tillämpa lägre regionala skattesatser i de autonoma regionerna Azorerna och Madeira, eftersom denna avvikelse beviljades permanent. I ett slutgiltigt mervärdesskattesystem kommer dock Portugal att behöva säkerställa att minimiskattesatsen på 15 % iakttas i dessa regioner.

I en ny bilaga IIIa anges den negativa förteckningen och inkluderar leverans av punktskattepliktiga varor och leverans av varor eller tillhandahållanden av tjänster där tillämpningen av reducerade skattesatser eller undantag från skatteplikt med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet kan leda till snedvridning av konkurrensen. Förteckningen är uppbyggd enligt den statistiska indelningen av produkter efter näringsgren²⁴ och utvidgad till att omfatta leverans av vissa konsumentvaror för att uppväga medlemsstaternas ökade flexibilitet.

Artiklarna 101, 102, 103, 104a och bilaga III upphävs, eftersom dessa blir ogiltiga genom de nya reglerna.

Artiklarna 94, 316.1 c, 378.2 b och 387 upphävs till följd av införandet av leveranser som görs enligt särskilda ordningar för begagnade varor, konstverk, samlarföremål och antikviteter i bilaga IIIa.

²⁴

Kommissionens förordning (EU) nr 1209/2014 av den 29 oktober 2014 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 451/2008 om fastställande av en ny statistisk indelning av produkter efter näringsgren (CPA) och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3696/93,

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 113,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,
efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,
med beaktande av Europaparlamentets yttrande¹,
med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande²,
i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och
av följande skäl:

1. De regler för mervärdesskattesatser som för närvarande anges i rådets direktiv 2006/112/EG³ syftar till att bevara en fungerande inre marknad och undvika snedvridningar av konkurrensen. Reglerna utformades för över två årtionden sedan på grundval av den ursprungliga principen. I sin handlingsplan för mervärdesskatt⁴ och uppföljningen av denna⁵ tillkännagav kommissionen sin avsikt att anpassa dessa regler till ett slutgiltigt mervärdesskattesystem för gränsöverskridande B2B-handel av varor mellan medlemsstater som ska bygga på beskattning i destinationsmedlemsstaten.
2. I ett slutgiltigt system där leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster beskattas i destinationsmedlemsstaten gynnas inte leverantörer i någon högre grad av att vara etablerade i en medlemsstat med lägre skattesatser. Enligt detta system skulle större skillnader mellan mervärdesskattesatser varken störa den inre marknadens funktion eller skapa snedvridningar av konkurrensen. Under dessa omständigheter vore det lämpligt att bevilja medlemsstaterna mer flexibilitet i fastställandet av skattesatserna.
3. Undanröjandet av restriktioner samtidigt som en slutgiltig ordning för beskattning av handel mellan medlemsstaterna träder i kraft bör göra det möjligt för medlemsstaterna att fortsätta att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser, som för närvarande beviljas som avvikelser enligt avdelning VIII kapitel 4 i direktiv 2006/112/EG och bilaga X till

¹ EUT C , , s. .

² EUT C , , s. .

³ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en handlingsplan för mervärdesskatt - Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut (COM(2016)148 final, 7.4.2016).

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Uppföljning av handlingsplanen för mervärdesskatt: Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut (COM(2017)566 final, 4.10.2017).

direktiv 2006/112/EG. I annat fall skulle dessa avvikelser upphöra att gälla i och med att denna ordning träder i kraft.

4. I ett slutgiltigt mervärdesskattesystem bör alla medlemsstater behandlas lika och bör därför ha samma restriktioner vid tillämpningen av reducerade mervärdesskattesatser, vilka bör fortsätta att utgöra en avvikelse från normalskattesatsen. Lika behandling utan att begränsa medlemsstaternas nuvarande flexibilitet vid fastställandet av mervärdesskatt kan uppnås. Detta kan uppnås genom att göra det möjligt för dem att tillämpa en reducerad skattesats på vilken minimikravet inte tillämpas, samt ett undantag med rätt att göra avdrag för ingående mervärdesskatt, utöver högst två reducerade skattesatser på minst 5 %.
5. Snedvridningar av konkurrensen kan uppkomma när den mekanism som används för beskattning inte baseras på destinationsprincipen. Det gäller särskilt reseprestationer som tillhandahålls som ett enda tillhandahållande av tjänster enligt ordningen för beskattning av vinstmarginal för resebyråer och varor som levereras enligt de särskilda ordningarna för begagnade varor, konstverk, samlarföremål och antikviteter men också i vissa fall som inbegriper varor eller tjänster, som finansiella tjänster, som undantas utan avdragsrätt men för vilka en beskattningsrätt kan beviljas. För att mildra dessa eventuella snedvridningar bör en förteckning över leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som omfattas av normalskattesatsen för mervärdesskatt ("negativ förteckning") fastställas baserad på den statistiska indelningen av produkter efter näringsgren. Förteckningen bör ses över vart femte år.
6. För att undvika onödig komplexitet och höjda affärskostnader, särskilt vid gemenskapsintern handel, bör varor och tjänster som bara kan användas som insatsförbrukning vid en ekonomiskt verksamhet inte vara berättigade till reducerade skattesatser i ett slutgiltigt mervärdesskattesystem. Dessa skattesatser bör bara tillämpas till förmån för slutkonsumenter och fastställandet av dessa skattesatser bör säkerställa lika behandling av liknande varor eller tjänster som levereras eller tillhandahålls av olika beskattningsbara personer. De bör därför tillämpas för att på ett konsekvent sätt fullfölja ett mål av allmänt intresse.
7. För att medlemsstaternas offentliga finanser ska fortsätta att vara sunda och för att förebygga alltför stora makroekonomiska obalanser, bör en lämplig intäktsnivå säkerställas. Med tanke på att mervärdesskatt är en viktig intäktskälla är det viktigt, som en säkerhet för nationella budgetar, att fastställa ett minimum för den vägda genomsnittliga skattesatsen som medlemsstaterna vid varje tidpunkt ska följa.
8. Även om det fortsatt är möjligt att tillämpa olika skattesatser i vissa avlägset belägna områden, är det nödvändigt att säkerställa att normalskattesatsen följer ett minimivärde på 15 %.
9. Syftet med detta direktiv är att säkerställa att medlemsstaterna har lika tillgång till reducerade skattesatser. Eftersom detta mål kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna utan kan snarare, på grund av dess omfattning, bättre uppnås på unionsnivå. Unionen kan vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

10. I enlighet med den gemensamma politiska förklaringen från medlemsstaterna och kommissionen om förklarande dokument⁶ av den 28 september 2011, har medlemsstaterna åtagit sig att, när det är berättigat, låta anmälan av införlivandeåtgärder åtföljas av ett eller flera dokument som förklarar förhållandet mellan de olika delarna i direktivet och motsvarande delar i de nationella instrumenten för införlivande. Lagstiftaren anser att det är motiverat att sådana dokument översänds avseende detta direktiv.
 11. Avvikelser enligt avdelning VIII kapitel 4 i direktiv 2006/112/EG och bilaga X till direktiv 2006/112/EG bör upphöra på dagen för ikraftträdandet av direktivet avseende införandet av de detaljerade tekniska åtgärderna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet som grundas på principen om beskattning i destinationsmedlemsstaten. Detta direktiv och direktivet avseende införandet av de detaljerade tekniska åtgärderna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet som grundas på principen om beskattning i destinationsmedlemsstaten bör därför införlivas på samma datum och de nationella bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla kraven i dessa direktiv bör tillämpas från samma datum. Fram till dess bör gällande bestämmelser om de skattesatser som föreskrivs i direktiv 2006/112/EG frtsätta att vara tillämpliga.
 12. Direktiv 2006/112/EG bör därför ändras i enlighet med detta.
- HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2006/112/EU ska ändras på följande sätt:

1. I artikel 94 ska punkt 2 utgå.
2. Artikel 98 ska ersättas med följande:

”Artikel 98

1. Medlemsstaterna får tillämpa högst två reducerade skattesatser.

De reducerade skattesatserna ska fastställas som en procentsats av beskattningsunderlaget, vilken inte får understiga 5 %.

2. Genom undantag från punkt 1 kan medlemsstaterna, utöver de två reducerade skattesatserna, tillämpa en reducerad skattesats som understiger minimiskattesatsen på 5 % och ett undantag från skatteplikt med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet.

3. Reducerade skattesatser och undantag som tillämpats enligt punkterna 1 och 2 ska bara gynna slutkonsumenten och ska tillämpas för att på ett konsekvent sätt fullfölja ett mål av allmänt intresse.

De reducerade skattesatser och undantag som avses i punkterna 1 och 2 ska inte tillämpas på varor eller tjänster i de kategorier som anges i bilaga IIIa.”

3. Artikel 99 ska utgå.
4. Följande artikel ska införas som artikel 99 a:

⁶ EUT C 369, 17.12.2011, s. 14.

”Artikel 99 a

När medlemsstaterna fastställer de skattesatser som avses i artiklarna 97 och 98 ska de säkerställa att den vägda genomsnittliga skattesatsen, beräknad i enlighet med artikel 4 i rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 (*), vid alla tidpunkter överstiger 12 %.

(*) Rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 av den 29 maj 1989 om den slutliga enhetliga ordningen för uppbörd av egna medel som härrör från mervärdesskatt (EGT L 155, 7.6.1989, s. 9)”.

5. Artikel 100 ska ersättas med följande:

”Artikel 100

Senast den 31 december 2026 och vart femte år därefter ska kommissionen till rådet lämna en rapport om tillämpningsområdet för bilaga IIIa, som vid behov åtföljs av eventuella förslag om att ändra den bilagan.”

6. Artiklarna 101, 102, 103 och 104a ska utgå.

7. Artikel 105 ska ändras på följande sätt:

- a) Punkt 1 ska utgå.

- b) Punkt 2 ska ersättas med följande:

”2. Portugal får för transaktioner som utförs i de autonoma regionerna Azorerna och Madeira och för direkt import till dessa regioner, tillämpa lägre skattesatser än dem som gäller på fastlandet. Normalskattesatsen ska dock inte understiga 15 %.”

8. I avdelning VIII ska kapitel 4 utgå.

9. I artikel 316.1 ska led c utgå.

10. I artikel 378.2 ska led b utgå.

11. I artikel 387 ska led c utgå.

12. Bilaga III ska utgå.

13. Texten i bilagan till det här direktivet ska föras in i som bilaga IIIa.

Artikel 2

1. Medlemsstaterna ska, senast på det datum som motsvarar datumet för införlivande av direktivet avseende införandet av de detaljerade tekniska åtgärderna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystem som grundas på principen om beskattning i destinationsmedlemstaten, anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.

Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från det datum som motsvarar datumet för tillämpning av de bestämmelser som är nödvändiga för att uppfylla kraven i direktivet avseende införandet av de detaljerade tekniska åtgärderna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystem som grundas på principen om beskattning i destinationsmedlemstaten.

Kommissionen ska offentliggöra ett tillkännagivande i *Europeiska unionens officiella tidning* som anger de datum som avses i det första och andra stycket.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Varje medlemsstat ska själv utfärda närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*