



Genomförandebefogenheter för mervärdesskatt till EU-kommissionen

2020/21:FPM74

Finansdepartementet

2021-01-22

Dokumentbeteckning

COM (2020) 749

Förslag till rådets direktiv 2006/112/EG vad gäller att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i det direktivet

Tidigare faktapromemoria: 2019/20:FPM65

Förslaget är en del av en handlingsplan för enkel och rättvis beskattning från Europeiska kommissionen (kommissionen) som har behandlats i den faktapromemorian.

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att mervärdesskattedirektivet ska ändras på så sätt att kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i det direktivet. Ett granskningsförfarande ska enligt förslaget användas när kommissionen ska anta genomförandebestämmelser. Det innebär att en kommitté ska yttra sig över de bestämmelser som ska antas av kommissionen. Om kommittén avger ett positivt yttrande ska kommissionen anta utkastet till genomförandebestämmelser. För ett positivt yttrande av kommittén krävs inte enhällighet utan ett förfarande med kvalificerad majoritet används.

Rådet, som idag har genomförandebefogenheterna avseende mervärdesskattedirektivet, ska enligt förslaget behålla dessa i den mån de inte omfattas av tillämpningsområdet för kommissionens befogenheter.

Reglerna om mervärdesskatt är harmoniserade inom EU och det är i och för sig av betydelse med en enhetlig tillämpning för att undvika dubbelbeskattning och utebliven beskattning. På skatteområdet är det dock viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter och de nationella parlamentens roll. Det är också viktigt med beslutsförfaranden som bygger på enhällighet för att kunna säkra regeringens och riksdagens inflytande över skattefrågorna. Förslag som inskränker medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet eller innebär en övergång till beslutsförfaranden med kvalificerad majoritet på skatteområdet kan därför inte stödjas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen publicerade förslaget den 18 december 2020. Det är en del av en handlingsplan för enkel och rättvis handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningen som kommissionen publicerade i juli 2020, KOM (2020) 312. Handlingsplanen består av 25 initiativ som kommissionen avser att införa fram till och med 2023. Syftet är att beskattningen ska bli rättvisare, enklare och mer anpassad till modern teknologi.

I artikel 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs att om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall, rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter. Kommissionen har för närvarande inga genomförandebefogenheter i fråga om mervärdesskattedirektivet. I stället är det rådet som enhälligt på förslag från kommissionen fattar beslut om nödvändiga åtgärder för tillämpningen av mervärdesskattedirektivet (artikel 397). Även om tillämpningsområdet för sådana föreskrifter är begränsat kan bestämmelserna ha budgetkonsekvenser som kan vara betydande för en eller flera medlemsstater. Det har därför ansetts motiverat att rådet förbehåller sig rätten att utöva genomförandebefogenheterna (skäl 63 till mervärdesskattedirektivet).

Mervärdesskatteskommittén är idag en rådgivande kommitté. Den består av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen och undersöker frågor rörande tillämpningen av EU:s mervärdesskatte regler som tas upp av kommissionen eller av en medlemsstat (artikel 398). Eftersom mervärdesskatteskommittén är en rådgivande kommitté kan den för närvarande bara fastställa icke bindande riktlinjer om tillämpningen av mervärdesskattedirektivet.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innebär att kommissionen genom genomförandeakter får fastställa innebörden av termer i de bestämmelser i mervärdesskattedirektivet som avser

- beskattningsbara personer,
- beskattningsbara transaktioner,
- platsen för beskattningsbara transaktioner,
- beskattningsgrundande händelse och mervärdesskattens utkrävbarhet,
- beskattningsunderlag,
- undantag från skatteplikt,
- avdrag,
- skyldigheter för beskattningsbara personer och vissa icke beskattningsbara personer, och
- särskilda ordningar.

Detta ska dock inte gälla bestämmelser som ger medlemsstaterna valmöjligheter i den omfattning beslutet att utöva valmöjligheten berörs, eller sådana definitioner som det finns utrymme för medlemsstaterna själva att fastställa. Vidare ska sådana villkor, förfaranden och regler som medlemsstaterna själva ska fastställa inte omfattas.

Förslaget innebär också att om kommissionen antar bestämmelser som har samma tillämpningsområde som genomförandebestämmelser som tidigare antagits av rådet så ska rådet stryka de aktuella bestämmelserna i sina genomförandeakter.

Vid antagandet av akterna ska ett granskningsförfarande tillämpas i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011. Det innebär att en kommitté ska yttra sig över de bestämmelser som ska antas av kommissionen. Om kommittén avger ett positivt yttrande ska kommissionen anta utkastet till genomförandebestämmelser. För ett positivt yttrande av kommittén krävs inte enhällighet utan ett förfarande med kvalificerad majoritet används.

Rådet ska enligt förslaget fortfarande ha genomförandebefogenheter avseende bestämmelserna om tillämpningsområde, skattesatser och avvikelser och övergångsregler samt annat som inte innefattas i de genomförandebefogenheter som tilldelats kommissionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa 2020/21:FPM74

Förslaget avser ändringar av beslutsförfarandet vid införande av EU-regler om hur mervärdesskattedirektivet ska tolkas. En ändring enligt förslaget innebär i sig inte att det behövs ändringar av svenska regler. De svenska bestämmelserna om mervärdesskatt finns huvudsakligen i mervärdesskattelagen (1994:200) och lagen (2011:1245) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster. Bestämmelserna baseras på reglerna i mervärdesskattedirektivet och ska tolkas mot bakgrund av motsvarande direktivbestämmelser.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget får enligt kommissionen inga negativa konsekvenser för EU:s budget. Förslaget innebär inte i sig att det behövs ändringar av svenska regler och har inga omedelbara offentligfinansiella effekter. I förlängningen kan dock offentligfinansiella effekter uppkomma genom de genomförandeakter som kommissionen kan komma att besluta. Utgångspunkten är att eventuella tillkommande kostnader för berörda myndigheter med anledning av sådana förslag ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Reglerna om mervärdesskatt är harmoniserade inom EU och det är i och för sig av betydelse med en enhetlig tillämpning för att undvika dubbelbeskattning och utebliven beskattning. På skatteområdet är det dock viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter och de nationella parlamentens roll. Det är också viktigt med beslutsförfaranden som bygger på enhällighet för att kunna säkra regeringens och riksdagens inflytande över skattefrågorna. Förslag som inskränker medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet eller innebär en övergång till beslutsförfaranden med kvalificerad majoritet på skatteområdet kan därför inte stödjas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas närmare ståndpunkter till förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget remitterades den 4 januari 2021. Remisstiden går ut den 26 januari.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av bl.a. omsättningsskatter för att säkerställa att den inre marknaden fungerar.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att det huvudsakliga problem som identifierats är att medlemsstaterna tolkar och tillämpar mervärdesskattereglerna på olika sätt vilket kan leda till dubbelbeskattning eller utebliven beskattning, framförallt vid gränsöverskridande transaktioner. Medlemsstaterna kan enligt kommissionen inte åtgärda detta på egen hand. Kommissionen menar dessutom att det bl.a. leder till ett snabbare och effektivare hantering om kommissionen tilldelas genomförandebefogenheterna. Kommissionen anser därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen menar vidare att det är ett hinder mot en väl fungerande inre marknad om medlemsstaterna tolkar och tillämpar mervärdesskattebegrepp på olika sätt. Enligt kommissionen går förslaget därför inte utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla målen med fördragen och är därför förenligt med proportionalitetsprincipen.

Förslaget avser ändringar av beslutsförfarandet vid införande av EU-regler om hur mervärdesskattedirektivet ska tolkas och kan enligt regeringens bedömning anses förenligt med subsidiaritetsprincipen. Enligt regeringens mening utgör inte den omständigheten att rådet – som i dag – innehar genomförandebefogenheter för mervärdesskattedirektivet hinder mot enhetligare tillämpning eller en väl fungerande inre marknad. Förslaget bedöms därför inte nödvändigt för att uppfylla dessa mål. Regeringen delar därför inte kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades den 13 januari 2021 på ett möte i högnivågruppen för skattefrågor. Behandling av förslaget kommer att ske i rådsarbetsgruppen för skattefrågor.

-