

Skatteutskottets utlåtande 2020/21:SkU33

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av vissa befogenheter i mervärdesskattedirektivet

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Genomförandebefogenheterna när det gäller mervärdesskattedirektivet är i dag förbehållna rådet. Beslutet i rådet fattas med enhällighet, dvs varje medlemsstat kan direkt påverka ett beslut som kan ha konsekvenser för medlemsstatens nationella budget. Förslaget från kommissionen innebär att genomförandebefogenheterna flyttas från rådet till kommissionen. Det krävs då inte längre enhälligt stöd från medlemsstaterna utan kommissionens genomförandeakt blir gällande redan om en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna i en granskningskommitté stödjer det. Det innebär en förskjutning av befogenheterna – den befogenhet och möjlighet att påverka besluten som i dag ligger på medlemsstatsnivå flyttas från den nationella nivån. Detta är enligt utskottets mening inte nödvändigt för att uppnå målet om en enhetlig tillämpning av mervärdesskattedirektivet för en väl fungerande inre marknad. Eftersom möjligheten att anta genomförandeakter redan finns, och en åtgärd för att uppnå ett mål, enligt EU-fördraget, ska vidtas endast och i den mån det behövs för att uppnå målet, anser utskottet att kommissionens förslag går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå angivna mål.

Prövade förslag

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i det direktivet (COM(2020) 749).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

 Förslagets huvudsakliga innehåll.....5

Utskottets prövning.....7

 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av
 vissa befogenheter i mervärdesskattedirektivet7

Bilaga 1

Förteckning över prövade förslag10

Bilaga 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av vissa befogenheter i mervärdesskattedirektivet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Stockholm den 25 februari 2021

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Hillevi Larsson (S), Eric Westroth (SD), Sultan Kayhan (S), Tony Haddou (V), Boriana Åberg (M), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Gulan Avcı (L), Anne Oskarsson (SD), Rebecka Le Moine (MP), Kjell Jansson (M) och Fredrik Schulte (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 5 januari 2021 hänvisade kammaren förslaget om genomförandebefogenheter på mervärdesskatteområdet till skatteutskottet för subsidiaritetsprövning.

Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 10 mars 2021.

Regeringen har informerat om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet i faktapromemoria 2020/21:FPM74.

I bilaga 1 redovisas vilket förslag som prövas. I bilaga 2 redovisas utskottets förslag till ett motiverat yttrande från riksdagen.

Bakgrund

Reglerna för mervärdesskatten är harmoniserade inom EU genom mervärdesskattedirektivet (direktiv 2006/112/EG). Direktivet har genomförts i medlemsstaternas nationella lagar och gäller vid såväl handel inom en medlemsstat som handel mellan medlemsstater. Om medlemsstaterna gör olika tolkningar av vad direktivets regler innebär kan det leda till dubbelbeskattning eller oavsiktlig icke-beskattning. Direktivet innehåller därför regler om att rådet, på förslag från kommissionen, enhälligt ska besluta om nödvändiga åtgärder för tillämpningen av direktivet, s.k. tillämpningsföreskrifter (artikel 397). Av skälen till direktivet framgår att orsaken till att råden förbehållit sig rätten att utöva genomförandebefogenheterna, och alltså anta tillämpningsföreskrifter, är att föreskrifterna kommer att ha budgeteffekter som kan vara betydande för en eller flera medlemsstater (skäl 63).

Kommissionen anser att medlemsstaterna har misslyckats med att komma överens om tillämpningsföreskrifter och anser att det leder till en snabbare och effektivare hantering om kommissionen tilldelas genomförandebefogenheterna. Kommissionen publicerade därför den 18 december 2020 förslaget om ändrad befogenhet att anta tillämpningsföreskrifter på mervärdesskatteområdet. Det är en del av handlingsplanen för enkel och rättvis beskattning till stöd för återhämtningen som kommissionen publicerade i juli 2020 (COM(2020) 312). Handlingsplanen består av 25 initiativ som kommissionen avser att införa fram t.o.m. 2023. Syftet är att beskattningen ska bli rättvisare, enklare och mer anpassad till modern teknologi. Riksdagen beslutade om ett granskningsutlåtande om handlingsplanen i oktober 2020 (utl. 2020/21:SkU15).

När det gäller genomförandebefogenheter anges i artikel 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 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 som nämnts ovan rådet som enhälligt på förslag från kommissionen fattar beslut om nödvändiga åtgärder för tillämpningen av mervärdesskattedirektivet.

Det finns redan en mervärdesskattekommitté som inrättats med stöd av mervärdesskattedirektivet. Den är en rådgivande kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen. Kommittén undersöker frågor om tillämpningen av EU:s mervärdesskatteregler som tas upp av kommissionen eller av en medlemsstat och den tar fram riktlinjer för tillämpningen av mervärdesskattedirektivet. Eftersom mervärdesskattekommittén är en rådgivande kommitté är riktlinjerna inte rättsligt bindande.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget innebär att kommissionen genom genomförandeaakter 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
- särskilda ordningar.

Kommissionen ska dock inte kunna anta genomförandeaakter om bestämmelser som ger medlemsstaterna valmöjligheter, eller som rör definitioner som medlemsstaterna själva får fastställa. Vidare ska sådana villkor, förfaranden och regler som medlemsstaterna själva ska fastställa inte omfattas.

Vid antagandet av akterna ska ett granskningsförfarande tillämpas som innebär att en kommitté ska yttra sig över de bestämmelser som ska antas av kommissionen. Kommittén består av företrädare för medlemsstaterna, och en företrädare för kommissionen är ordförande. 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 när det gäller bestämmelserna om tillämpningsområde, skattesatser, avvikelser och övergångsregler samt annat som inte innefattas i de genomförandebefogenheter som tilldelats kommissionen.

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.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av vissa befogenheter i mervärdesskattedirektivet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande.

Subsidiaritetsprincipen

Innebörden av subsidiaritetsprincipen framgår av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central, regional eller lokal nivå, och därför på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå.

Konstitutionsutskottet har ansett att det av orden ”endast om och i den mån” i EU-fördraget får anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen (bet. 2010/11:KU18 s. 22). Stöd för detta ställningstagande finns bl.a. i en dom från EU-domstolen från 2002 (mål C-491/01).

Kommissionens subsidiaritets- och proportionalitetsmotivering

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 en 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 mervärdesskattbegrepp 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.

Regeringens bedömning

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.

Utskottets ställningstagande

Skatteutskottet stöder målet att främja en väl fungerande inre marknad genom att eftersträva att de gemensamma reglerna i mervärdesskattedirektivet ges samma tolkning i alla medlemsstater. Utskottet konstaterar dock att det redan med dagens regler är möjligt att åstadkomma detta. Rådet kan, efter förslag från kommissionen, besluta om sådana föreskrifter. Sådana föreskrifter har också överenskommit i rådet.

Även om tillämpningsområdet för sådana föreskrifter är begränsat, kan bestämmelserna ha budgetkonsekvenser som kan vara betydande för en eller flera medlemsstater. När mervärdesskattedirektivets regler om genomförandebefogenheter antogs ansågs det därför motiverat att rådet förbehöll sig rätten att utöva dessa befogenheter, vilket framgår av skäl 63 i direktivet. Enligt utskottets mening är dessa skäl fortfarande i allra högsta grad giltiga.

När rådet beslutar med enhällighet måste alla medlemsstater vara överens. Enligt kommissionens förslag skulle beslut kunna fattas trots att en del medlemsstater inte stöder det. Det innebär en förskjutning av befogenheterna – den befogenhet och möjlighet att påverka besluten som i dag ligger på medlemsstatsnivå flyttas från den nationella nivån till EU-nivån. Detta är enligt utskottets mening inte nödvändigt för att uppnå målet om en enhetlig tillämpning av mervärdesskattedirektivet för en väl fungerande inre marknad.

Utskottet anser det relevant att i detta sammanhang återigen understryka betydelsen av kravet på enhällighet och vikten av att skydda medlemsstaternas nationella suveränitet och självbestämmanderätt. Enhälligheten som beslutsform innefattar en rätt för varje medlemsstat att suveränt avgöra vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas. Detta är enligt utskottets mening ett fundamentalt skydd för att en enskild stat på ett demokratiskt sätt ska kunna utöva sina befogenheter och kunna tillvarata sina intressen. Utskottet vill vidare framhålla att kravet på enhällighet säkrar såväl regeringens som riksdagens inflytande och befogenheter över skattefrågorna. Det gäller såväl

när beskattningsregler ska antas som när det ska antas genomförandeakter avseende dessa beskattningsregler. Den ändrade beslutsordning som kommissionen föreslår, genom att det räcker att en kommitté med kvalificerad majoritet ger sitt godkännande till kommissionens beslut för att det ska bli giltigt, innebär att makt på ett område som är centralt för varje medlemsstat flyttas från nationell nivå till EU-nivå. Utskottets uppfattning är att kommissionens förslag går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla de angivna målen. Utskottet anser att kommissionens förslag därmed strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande med den lydelse som anges i bilaga 2 till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i det direktivet (COM(2020) 749).

.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen stöder målet att främja en väl fungerande inre marknad genom att eftersträva att de gemensamma reglerna i mervärdesskattedirektivet ges samma tolkning i alla medlemsstater. Riksdagen konstaterar dock att det redan med dagens regler är möjligt att åstadkomma detta. Rådet kan, efter förslag från kommissionen, besluta om sådana föreskrifter. Sådana föreskrifter har också överenskommits i rådet.

Även om tillämpningsområdet för sådana föreskrifter är begränsat, kan bestämmelserna ha budgetkonsekvenser som kan vara betydande för en eller flera medlemsstater. När mervärdesskattedirektivets regler om genomförandebefogenheter antogs ansågs det därför motiverat att rådet förbehöll sig rätten att utöva dessa befogenheter, vilket framgår av skäl 63 i direktivet. Enligt riksdagens mening är dessa skäl fortfarande i allra högsta grad giltiga.

När rådet beslutar med enhällighet måste alla medlemsstater vara överens. Enligt kommissionens förslag skulle beslut kunna fattas trots att en del medlemsstater inte stöder det. Det innebär en förskjutning av befogenheterna – den befogenhet och möjlighet att påverka besluten som i dag ligger på medlemsstatsnivå flyttas från den nationella nivån till EU-nivån. Detta är enligt riksdagens mening inte nödvändigt för att uppnå målet om en enhetlig tillämpning av mervärdesskattedirektivet för en väl fungerande inre marknad.

Riksdagen anser det relevant att i detta sammanhang återigen understryka betydelsen av kravet på enhällighet och vikten av att skydda medlemsstaternas nationella suveränitet och självbestämmanderätt. Enhälligheten som beslutsform innefattar en rätt för varje medlemsstat att suveränt avgöra vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas. Detta är enligt riksdagens mening ett fundamentalt skydd för att en enskild stat på ett demokratiskt sätt ska kunna utöva sina befogenheter och kunna tillvarata sina intressen. Riksdagen vill vidare framhålla att kravet på enhällighet säkrar såväl regeringens som riksdagens inflytande och befogenheter över skattefrågorna. Det gäller såväl när beskattningsregler ska antas som när det ska antas genomförandeakter avseende dessa beskattningsregler. Den ändrade beslutsordningen som kommissionen föreslår, genom att det räcker att en kommitté med kvalificerad majoritet ger sitt godkännande till kommissionens beslut för att det ska bli giltigt, innebär att makt på ett område som är centralt för varje medlemsstat flyttas från nationell nivå till EU-nivå. Riksdagens uppfattning är att kommissionens förslag går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla de angivna målen.

Riksdagen anser att kommissionens förslag därmed strider mot subsidiaritetsprincipen.