

U 1/2019 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till rådets direktiv (om ändring av mervärdes- och punktskattedirektiven vad gäller försvarsinsatser inom unionens ram)

Enligt 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 24 april 2019 till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt och direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt på gemensamma försvarsinsatser inom unionen, COM(2019) 192, och en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 29 maj 2019

Finansminister Petteri Orpo

Konsultativ tjänsteman Risto Sakki

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2006/112/EG OM ETT GEMENSAMT SYSTEM FÖR MERVÄRDESSKATT OCH DIREKTIV 2008/118/EG OM ALLMÄNNA REGLER FÖR PUNKTSKATT PÅ GEMENSAMMA FÖRSVARINSATSER INOM UNIONEN

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lämnade den 24 april 2019 ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, nedan *mervärdesskattedirektivet*, och direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt, nedan *punktskattedirektivet*, på gemensamma försvarsinsatser inom unionen (COM(2019) 192).

Förslaget kompletterar 2016 års handlingsplan för mervärdesskatt (COM(2016) 148)¹, där man tittar på metoder för att modernisera mervärdesskattesystemet.

För närvarande finns det ingen lagstiftning om mervärdesskatte- eller punktskattebehandling av leveranser inom ramen för Europeiska unionens (EU) försvarsinsatser.

Ingen av de nuvarande befrielseerna i mervärdesskatte- eller punktskattedirektivet omfattar försvarsinsatser inom unionens ram eftersom unionen ännu inte har någon gemensam försvarspolitik. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) syftar till en gradvis utformning av en gemensam försvarspolitik för unionen.

Bestämmelser om tillämpligt mervärdesskattesystem i EU finns i mervärdesskattedirektivet. De bestämmelser som gäller försvarsinsatser inom Nordatlantiska fördragsorganisationens (Nato) ram finns i artikel 22, 143 och 151 i direktivet.

Mervärdesskattedirektivet föreskriver inte någon allmän befrielse för säkerhets- och försvarsändamål. Principen är att mervärdesskatt ska betalas för varor eller tjänster som levereras till väpnade styrkor eller varor som importeras av dessa.

I direktivet föreskrivs skattebefrielse för leveranser till Natomedlemmars väpnade styrkor när de deltar i gemensamma försvarsinsatser utanför den egna staten. Denna skattebefrielse fastställdes för att hantera situationer där intäcks- och kostnadsflödet inte längre går ihop eftersom mervärdesskatt på sådana leveranser normalt sett skulle utgöra intäkter i den stat där de väpnade styrkorna är belägna snarare än i deras egna stater.

I punktskattedirektivet föreskrivs en liknande befrielse från punktskatt vid flyttning av punktskattepliktiga varor till Natomedlemmars väpnade styrkor. Direktivenligt anpassade punktskatter tillämpas på energiprodukter, alkohol och alkoholhaltiga drycker samt tobaksvaror.

¹ Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – dags att fatta beslut, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en handlingsplan för mervärdesskatt (COM(2016) 148).

U 1/2019 rd

Lissabonfördraget, som trädde i kraft i december 2009, var en milstolpe i utvecklingen av GSFP. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) innehåller en klausul om ömsesidigt bistånd och gör det möjligt för medlemsstaterna att stärka sitt samarbete i militära frågor genom permanent strukturerat samarbete (Pesco).

I juni 2016 lade den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik² grunden för en vidareutveckling av GSFP. I december 2017³ uppmanade Europeiska rådet den höga representanten, kommissionen och medlemsstaterna att lägga fram åtgärder som främjar militär rörlighet.

I mars 2018 lämnade kommissionen och den höga representanten ett gemensamt meddelande om en handlingsplan för militär rörlighet⁴ som en uppföljning till deras gemensamma meddelande från november 2017 om förbättrad militär rörlighet i EU⁵. I handlingsplanen erkänns behovet av lika behandling av försvarsinsatser i syfte att minska den administrativa bördan och ge medlemsstaterna incitament att samarbeta. Enligt planen ska kommissionen bedöma om det är möjligt att anpassa mervärdesskattebehandlingen av försvarsinsatser inom EU:s och Natos ram.

I november 2018 antog rådet slutsatser om säkerhets- och försvarspolitiken inom ramen för EU:s globala strategi⁶. Rådet välkomnade de framsteg som gjorts på säkerhets- och försvarsområdet och betonade vikten av att hålla tempot uppe i medlemsstaternas och EU-institutionernas fortsatta engagemang. Rådet välkomnade särskilt framstegen i genomförandet av Pesco och åtgärderna för att förbättra rörligheten.

I enlighet med handlingsplanen och rådets slutsatser är syftet med detta förslag att så långt som möjligt anpassa mervärdesskattebehandlingen av försvarsinsatser inom EU:s och Natos ram. Punktskattedirektivets bestämmelser om skattebefrielse bör anpassas på ett liknande sätt.

Förslaget är förenligt med EU:s globala strategi, genomförandeplanen för säkerhet och försvar⁷ och den europeiska försvarshandlingsplanen⁸. Med förslaget genomförs kommissionens åtagande att bedöma om det är möjligt att anpassa mervärdesskattebehandlingen av försvarsinsatser inom EU:s och Natos ram.

² Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa – En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

³ Fjärde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet (COM(2017) 41).

⁴ Förbättrad militär rörlighet i Europeiska unionen, gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet (JOIN(2018) 5).

⁵ Förbättring av den militära rörligheten i Europeiska unionen, gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet (JOIN(2017) 41)

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/37030/st13978-en18.pdf>

⁷ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

⁸ Europeisk försvarshandlingsplan, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén (COM(2016) 950).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår en ändring av mervärdesskattedirektivet så att en punkt läggs till i artikel 22 i linje med den befintliga punkt som hänvisar till Nato. Den nya bestämmelsen säkerställer att de väpnade styrkornas bruk av varor när medlemsstaten deltar i gemensamma försvarsinsatser ska behandlas som ett gemenskapsinternt förvärv mot ersättning, om dessa varor, som inte har förvärvats enligt de lokala mervärdesskattereglerna i den medlemsstat där styrkorna är stationerade, återförs till den egna medlemsstaten. Denna bestämmelse ska tillämpas när importen av varorna inte är skattebefriad enligt artikel 143.

Förslaget innebär att man i artikel 143.1 lägger till led ga i linje med den befrielse för import av varor som gäller Nato. Genom den nya bestämmelsen införs en befrielse från mervärdesskatt för varor som importeras till en medlemsstat av väpnade styrkor från andra medlemsstater som deltar i gemensamma försvarsinsatser.

Leden ba och bb föreslås läggas till i artikel 151.1 i linje med skattebefrielsen för Natos försvarsinsatser. Den första skattebefrielsen omfattar leveranser av varor eller tjänster inom en medlemsstat vilka är avsedda för väpnade styrkor från andra medlemsstater som deltar i en gemensam försvarsinsats. Den andra skattebefrielsen avser leveranser av varor eller tjänster till en annan medlemsstat än destinationsmedlemsstaten vilka är avsedda för väpnade styrkor från andra medlemsstater som deltar i en gemensam försvarsinsats.

Kommissionen föreslår att punktskattedirektivet ändras så att en befrielse från punktskatt införs i artikel 12 när det gäller genomförande av unionsverksamhet inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Den föreslagna skattebefrielsen omfattar leveranser av varor och tjänster som är avsedda antingen för de väpnade styrkorna eller för den civilpersonal som åtföljer dem, eller för försörjning av deras mässar eller marketentier när sådana styrkor deltar i en gemensam försvarsinsats i en annan medlemsstat än där punktskatten kan tas ut.

Förenlighet med mervärdesskattedirektivets befrielse för vissa transaktioner som behandlas som export och bestämmelser som gäller Nato, tolkningen av dem i Europeiska unionens domstol samt artikel 12 i punktskattedirektivet uppnås genom att man från skattebefrielseerna utesluter leveranser av varor och tjänster till den medlemsstats väpnade styrkor i vilken dessa varor eller tjänster levereras. Att tillämpningsområdet begränsas till situationer där intäktflödet och kostnadsflödet inte längre går ihop är förenligt med mervärdesskattedirektivets bestämmelser om EU:s institutioner och internationella organisationer.

Förslaget följer ordalydelsen i mervärdesskattedirektivets bestämmelser om Nato eftersom leveranser till de väpnade styrkorna och den civilpersonal som åtföljer dem endast befrias från skatt om dessa styrkor deltar i en försvarsinsats för att genomföra unionsverksamhet inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Skattebefrielseerna omfattar därför inte utplacering av väpnade styrkor enbart av säkerhetsskäl, humanitära insatser eller räddningsinsatser eller sådan verksamhet enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som inte har några konsekvenser för försvaret.

Med hänsyn till att mervärdesskattedirektivet inte medger skattebefrielse för leveranser av varor och tjänster till andra offentliga organ än de väpnade styrkorna är begränsningen av tillämpningsområdet till försvarsinsatser förenlig med den princip om skatteneutralitet som ingår i systemet för mervärdesskatt.

3 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken godkännande av direktivet förutsätter enhällighet bland medlemsstaterna.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Den oenhetliga mervärdesskatte- och punktskattebehandlingen av försvarsinsatser inom EU:s och Natos ram har sin grund i de nuvarande mervärdesskatte- och punktskattedirektiven. En anpassning förutsätter ett förslag från kommissionen om ändring av direktiven.

Statsrådets ståndpunkt motsvarar kommissionens uppfattning om subsidiaritetsprincipen.

4 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte yttrat sig.

Behandlingen av förslaget har inletts i rådets skattearbetsgrupp.

Sektion EU9 (Skatter) under kommittén för EU-ärenden har behandlat ett utkast till promemoria om direktivförslaget genom skriftligt förfarande 22—24.5.2019.

5 Förslagets konsekvenser för Finland

Om direktivförslaget genomförs förutsätter det en revidering av den nationella mervärdes- och punktskattelagstiftningen så att den motsvarar de föreslagna ändringarna.

I kommissionens dokument granskas åtgärdens inverkan på skatteintäkterna. Kommissionens beräkningar av konsekvenserna är uppskattningar eftersom detaljerade uppgifter om militära utgifter är konfidentiella eller otillgängliga.

Enligt kommissionen skulle skattebefrielse gälla vid förflyttning eller utplacering av trupper i militära operationer inom ramen för GSPF men av detta finns det inte någon konsekvensbedömning. När det gäller EU:s stridsgrupper påverkar skattebefrielsen tills vidare inte skatteintäkterna eftersom inga stridsgrupper hittills utplaceras. Enligt kommissionen är det inte möjligt att förutsäga vilka konsekvenser skattebefrielse vid ömsesidigt bistånd enligt EU-fördraget får på skatteintäkterna i situationer där en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp. Enligt kommissionen kan det antas att det permanenta strukturerade samarbete mellan 25 medlemsstater som nyligen inrättades i enlighet med EU-fördraget kommer att leda till en förlust av skatteintäkter. Kommissionen bedömer att intäktsförluster från EDA:s verksamhet i nuläget orsakas av de insatser som avses i EU-fördraget och som omfattar regelbunden operativ och annan utbildning.

Kostnaderna för EDA-medlemmarnas utkontrakterade drift- och underhållsfunktioner uppgick till 5,3 miljarder euro för alla medlemsstater (utom Danmark) under 2014. Enligt kommissionen kan det därför antas att högst 10 procent av det totala beloppet (530 miljoner euro) berättigar till mervärdesskattebefrielse enligt de nya reglerna eller omfattas redan av befrielse för Natos verksamhet. Detta gäller leveranser av varor (t.ex. livsmedel, bränsle, utrustning el) och tjänster (t.ex. catering, kommunikation, underhåll och transporter). Enligt kommissionen är 530 miljoner euro en försiktig uppskattning för de utkontrakterade funktionerna och skulle innebära en förlust av mervärdesskatteintäkter för alla medlemsstater på cirka 80 miljoner euro.

U 1/2019 rd

När det gäller punktskatter kan energiprodukter (t.ex. bränsle) antas bli den viktigaste produktkategori som berättigar till skattebefrielse. Liksom i fråga om mervärdesskatt kan det antas att omkring 10 procent av dessa kostnader i framtiden kommer att befrias från punktskatt. Det finns dock inga tillgängliga uppgifter som kan ligga till grund för en kvantifiering av effekterna.

Eftersom det saknas mer exakta uppgifter är det svårt att bedöma eventuella intäktsförluster för Finlands del. Detta beror framförallt på att EU ännu inte har någon gemensam försvarspolitik. Skattebefrielsen skulle kunna orsaka förluster av skatteintäkter när EU:s verksamhet på försvarsområdet utvecklas. Förlusterna uppskattas dock bli små.

Ändringar i mervärdesskattebehandlingen av försvarsinsatser inom EU:s ram skulle i vissa situationer kunna leda till nya problem i gränsdragningen mellan olika fall och därmed öka skatteförvaltningarnas och företagens administrativa kostnader.

6 Ålands ställning

Ärendet omfattas inte av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

7 Statsrådets ståndpunkt

Regeringen stöder en enhetligare mervärdes- och punktskattebehandling av försvarsinsatser inom EU:s och Natos ram. Detaljerna i förslaget behöver utredas närmare.