

U 9/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 januari 2018 till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser, COM(2018) 20, samt en promemoria om saken.

Helsingfors den 1 mars 2018

Finansminister Petteri Orpo

Regeringsråd Tommi Parkkola

FÖRSLAG TILL MERVÄRDESSKATTESATSER

1 Allmänt

Den 18 januari 2018 lämnade Europeiska kommissionen ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser, COM(2018) 20.

Förslaget är en del av EU:s paket om rättvis beskattning för att främja skapandet av ett gemensamt mervärdesskatteområde¹. Det anknyter till meddelandet som kommissionen lämnade den 4 oktober 2017 och förslagen om modernisering av mervärdesbeskattningen, COM (2017) 566—569. I kommissionens meddelande räknas stegen mot ett slutgiltigt mervärdesskattesystem för handeln mellan medlemsstaterna upp, och genom de lagstiftningsförslag som lämnats skulle de centrala principerna i systemet bekräftas. Meddelandet och förslagen baserar sig på handlingsplanen för mervärdesskatt, COM(2016) 148, som kommissionen lämnade den 7 april 2016.

2 Förslagets bakgrund

Mervärdesskatten är Europas äldsta konsumtionsskatt. Under 1967 genom rådets första direktiv 67/227/EEG och andra direktiv 67/228/EEG gjordes ett åtagande att inrätta ett slutgiltigt mervärdesskattesystem som skulle fungera inom Europeiska gemenskapen på samma sätt som inom ett och samma land. Då enades man emellertid inte om särskilda bestämmelser om mervärdesskattesatser, bortsett från tillämpningen av en normalskattesats för mervärdesskatt.

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 återspeglar idén med en verklig inre marknad. Eftersom de politiska och tekniska förhållandena inte var mogna för ett sådant system, antogs genom direktiv 91/680/EEG en övergångsordning för mervärdesskatt.

När övergångssystemet antogs förutsatte man att reglerna om mervärdesskattesatser inte får innebära en snedvridning av den gränsöverskridande handeln till följd av avskaffandet av de fiskala gränserna. I enlighet med detta antog rådet i oktober 1992 direktiv 92/77/EEG som begränsar medlemsstaternas befogenheter att fastställa mervärdesskattesatser. Medlemsstaterna förutsattes tillämpa en normalskattesats på 15 procent eller mer och de tilläts tillämpa en eller två reducerade skattesatser på minst 5 procent på vissa särskilda varor och tjänster. Genom avvikelser tilläts medlemsstaterna tillämpa skattesatser som är lägre än detta, 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 reglerna. Harmoniserade regler behövdes för övergången till ett slutgiltigt mervärdesskattesystem som grundas på beskattning i ursprungslandet.

¹ I paketet om rättvis beskattning ingår dessutom förslaget till direktiv om väsentliga principer i det slutgiltiga systemet, COM(2017)569, av den 7 oktober, förslaget till rådets förordning om direktiv om förbättrat administrativt samarbete, COM(2017) 706, av 30 november 2017 och förslaget till direktiv om särskild ordning för små företag, COM(2018) 21, av 18 januari 2018.

U 9/2018 rd

Dessa avvikelser borde därför upphöra att gälla när övergångsordningen för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna ersätts av ett slutgiltigt mervärdesskattesystem.

Kommissionen föreslog 2003, KOM(2003) 397, en förenkling av reglerna för reducerade mervärdesskattesatser genom upphävning av alla reducerade skattesatser som tillämpas på andra varor och tjänster än de som ingår i direktivet (numera i bilaga III i mervärdesdirektivet 2006/112/EG). Rådet antog emellertid inte detta delvisa upphävande av avvikelser, och alla avvikelser gäller fortfarande.

Att avvikelsernas upphävdes var ett motiverat mål så länge det planerades att det slutgiltiga mervärdesskattesystemet skulle grundas på principen om beskattning i ursprungsmedlemsstaten, vilket krävde en harmonisering av mervärdesskattesatserna. Eftersom harmoniseringen av mervärdesskattesatserna inte framskred väsentligt, beslutade kommissionen 2012 i samförstånd med rådet och Europaparlamentet att överge målet med ett ursprungsbaserat slutgiltigt mervärdesskattesystem till förmån för ett system som grundas på destinationsprincipen enligt vilken beskattningen äger rum i det land där tillgången konsumeras.

Den skattemässiga hemvisten för tjänster har sedan 2010 gradvis ändrats till destinationslandet. Rådet antog 2008 direktiv 2008/8/EG i syfte att förhindra snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstater med olika mervärdesskattesystem. Sedan 2015 har alla telekommunikations- och radiotjänster, televisionssändningstjänster och elektroniska tjänster som tillhandahålls konsumenterna beskattats på den plats där konsumenten har sin hemvist och inte längre där leverantören befinner sig.

I sin handlingsplan för mervärdesskatt, COM(2016) 148, föreslog kommissionen 2016 att ett stabilt, gemensamt mervärdesskatteområde införs i Europa. Detta skulle ske genom att den nuvarande övergångsordningen för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna ersätts med ett slutgiltigt system som grundar sig på principen om beskattning i destinationsmedlemsstaten. Samtidigt kunde man ge medlemsstaterna ökad flexibilitet vad gäller att fastställa mervärdesskattesatser. Dessutom skulle alla befintliga och reducerade skattesatser, inklusive avvikelser, som tillämpas i medlemsstaterna behållas, och rätten att använda dem skulle ges alla medlemsstater i syfte att säkerställa lika behandling.

I slutsatserna till sin handlingsplan av den 25 maj 2016 välkomnade EU-rådet 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. Rådet betonade emellertid 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 lämnade kommissionen ett meddelande om en reform av mervärdesbeskattningen COM (2017) 566 och det första förslaget om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna COM(2017) 569. I meddelandet räknas följande delsteg för införandet av ett slutgiltigt system upp.

Kommissionen uppgav i meddelandet att den ämnar föreslå att mervärdesskattesatserna reformeras på ett sätt som överensstämmer med det slutgiltiga systemet som grundar sig på destinationsprincipen. När varor och tjänster beskattas i destinationsmedlemsstaten gynnas säljarna inte i någon större grad av att vara etablerade i en medlemsstat med lägre skattesatser. Skillnader i mervärdesskattesatser stör därför inte längre den inre marknadens funktion, förutsatt att mervärdesskattesystemet åtföljs av skyddsåtgärder för att undvika potentiella risker såsom urholkning av intäkter, snedvridning av konkurrensen, komplexitet och rättsosäkerhet.

3 Förslagets syften

I linje med handlingsplanen för mervärdesskatt och med hänsyn tagen till rådets slutsatser föreslår kommissionen ändringar av mervärdesskattedirektivet.

Syftet med förslaget är att ge medlemsstaterna ökad flexibilitet när det gäller att fastställa reducerade skattesatser i det slutgiltiga mervärdesskattesystemet som grundar sig på destinationsprincipen. Samtidigt förverkligas en jämlik behandling för skatteändamål av medlemsstaterna genom att alla medlemsstater beviljas rätt till användningen av reducerade skattesatser på lika villkor.

Förslaget gör det möjligt att införa ett slutgiltigt mervärdesskattesystem. De nuvarande tidsbegränsade avvikelserna upphör att gälla vid övergåendet till det slutgiltiga systemet.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt förslaget begränsas medlemsstaterna i det slutgiltiga mervärdesskattesystemet av samma regler, och alla medlemsstater har lika rätt att bekräfta sin mervärdesskattesats. Övergångsreglerna i det gällande direktivet upphävs.

Medlemsstaterna kan liksom nu tillämpa högst två reducerade skattesatser om minst fem procent. Dessutom får alla medlemsstater rätt att tillämpa en skattesats under fem procent och nollskattesatser (skattefrihet som omfattar rätt att dra av mervärdesskatt som betalats i tidigare skede).

I stället för att utöka den redan nu omfattande förteckningen över varor och tjänster som reducerade skattesatser får tillämpas på, ersätts bilaga III i direktivet med en negativ förteckning över varor och tjänster som reducerade skattesatser inte får tillämpas på. Förteckningen innehåller punktskattepliktiga varor och leverans av varor eller tillhandahållanden av tjänster där tillämpningen av reducerade skattesatser kan leda till snedvridning av konkurrensen. Förteckningen är uppbyggd enligt den statistiska indelningen av produkter efter näringsgren, kommissionens förordning (EU) nr 1209/2014, och den har utvidgats till att omfatta leverans av vissa konsumentvaror.

I syfte att undvika komplexitet ska de reducerade skattesatserna så mycket som möjligt begränsas till konsumenthandeln. Medlemsstaterna ska säkerställa att dessa reducerade skattesatser är till fördel för slutkonsumenten och överensstämmer med målet för det allmänna intresset. Slutkonsumenten är den person som förvärvar varor och tjänster för personligt bruk i motsats till en ekonomisk verksamhet. Reducerade skattesatser får inte tillämpas på varor och tjänster som bara kan användas som insatsförbrukning. Detta gäller inte sådana tillgångar som normalt också säljs till slutkonsumenter.

Medlemsstaterna är skyldiga att kommunicera uppgifter om tillämpade reducerade skattesatser på grundval av den statistiska indelningen av produkter efter näringsgren (CPA-klassificering). Kommissionen offentliggör därefter dessa uppgifter genom den befintliga databasen över skatter i Europa (webbportalen TEDB).

För att säkerställa stabiliteten av medlemsstaternas offentliga ekonomi och skatteintäkter ska medlemsstaterna se till att den vägda genomsnittliga mervärdesskatten överstiger 12 procent. I den vägda genomsnittliga mervärdesskattesatsen vägs varje mervärdesskattesats med den andel av värdet på de transaktioner på vilka skattesatsen tillämpas som en procentandel av de totala beskattningsbara transaktionerna.

U 9/2018 rd

Ändringar av skattesatserna träder i kraft samtidigt som det slutgiltiga systemet för beskattningen av handeln mellan medlemsländerna införs.

Kommissionen åläggs att vart femte år överlämna en rapport till rådet om en översyn av tillämpningsområdet för den negativa förteckningen över varor och tjänster och den genomsnittliga vägda skattesatsen. Översynen ska inledas med ett samråd med mervärdesskattekommittén.

Innan de nya reglerna om skattesatser träder i kraft åtar sig kommissionen att granska den nuvarande bilaga III utgående från begäran som medlemsstaterna har lagt fram. Granskningen görs av mervärdesskattekommittén och följs av ett lagstiftningsförslag från kommissionen om att anpassa bilaga III.

5 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslaget gällande mervärdesskattedirektivet 2006/112/EG grundar sig på artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enligt vilket antagandet av direktivet förutsätter att medlemsstaterna är enhälliga.

Kommissionen anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. I det nuvarande 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. Begränsningen gäller också i fall där tillämpningen av reducerade mervärdesskattesatser inte kan skapa snedvridning av konkurrensen eller snedvrida den inre marknadens funktion. Vidare kommer de nuvarande avvikelserna från de allmänna reglerna 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.

Statsrådets ståndpunkt motsvarar kommissionens uppfattning om subsidiaritetsprincipen.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen av förslaget i Europeiska unionen

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte avgett sina yttranden.

Behandlingen av förslaget i rådets skattearbetsgrupp börjar 2.3.2018.

Ett utkast till promemoria om förslaget har 19.—22.2.2018 behandlats i ett skriftligt förfarande i sektion EU9 (Skatter) under kommittén för EU-ärenden.

7 Förslagets konsekvenser för Finland

Direktivförslaget skulle om det förverkligas inte förutsätta en ändring av den nationella mervärdesskattelagstiftningen till den del som den är valfri för medlemsstaterna och skulle utvidga möjligheterna att använda reducerade skattesatser. De eventuella konsekvenserna skulle bero på medlemsstaternas egna beslut.

U 9/2018 rd

Enligt kommissionen kan precisa bedömningar av förslaget konsekvenser på EU-nivå inte läggas fram. På kort sikt bedöms konsekvenserna vara obetydliga. På lång sikt kunde konsekvenserna vara märkbarare. Riskerna anknyter till urholkning av intäkter, snedvridning av den inre marknaden, systemets komplexitet, ökade kostnader för företagen och rättsosäkerhet.

Konsekvenserna för medlemsstaternas skatteintäkter skulle bero på de nationella lösningarna. Om tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna utvidgades eller om deras nivå sänktes utan balanserande åtgärder skulle medlemsstaternas mervärdesintäkter minska.

Kostnadsökningen till följd av systemets komplexitet och iakttagandet av reglerna skulle man försöka begränsa genom att informera aktörerna om mervärdesskattesatserna enligt den statistiska indelningen av produkter efter näringsgren i en för ändamålet anpassad webbplats.

Enligt kommissionen kunde risken för tvister öka när medlemsstaternas rörelsefrihet utvidgas. Detta beror på att medlemsstaterna, oberoende av ändringarna av mervärdesskattedirektivet, vore tvungna att respektera principen om neutralitet i beskattningen och bestämmelserna i EUF-fördraget, särskilt 107 artikeln (statsstöd), 110 artikeln (protektionistisk beskattning) och artikel 113 (snedvridning av konkurrensen) vid tillämpningen av reducerade skattesatser.

Enligt statsrådets uppfattning skulle en utvidgning av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser och avlägsnandet av förteckningen som gäller dem sannolikt innebära att användningen av reducerade skattesatser utökades inom EU-området. Detta skulle på EU-nivå leda till att systemet blev komplexare, vilket igen skulle orsaka nya gränsdragningsproblem och sålunda en ökning av företagens och förvaltningarnas administrativa kostnader.

En utvidgning av tillämpningen av reducerade skattesatser skulle även öka kostnaderna för tjänster som fungerar i andra medlemsstater och för finländska företag som säljer tjänster till andra medlemsstater. I det slutliga mervärdesskattesystemet som kommissionen föreslår kan dessa kostnader vara betydliga eftersom, i motsats till det nuvarande systemet, företagen skulle tillämpa andra medlemsstaters skattesatsregler i sin gränsöverskridande handel. Kostnadernas omfattning skulle bero på hur tillämpningsområdet för skattesatser i praktiken utvidgades.

Direktivförslaget innehåller vissa tolkningsmässiga åtstramningar som skulle leda till att man var tvungen att se över nuvarande nationella bestämmelser och begränsningar av dem. De reducerade skattesatser som skulle tillämpas samt befrielseerna skulle endast få gynna slutkonsumenten, och man måste sträva efter att i tillämpningen av dem systematiskt beakta målet om allmänt intresse. Det är oklart hur detta skulle påverka tillämpningen av reducerade skattesatser i praktiken.

I Finland tillämpas numera två reducerade skattesatser. Den reducerade skattesatsen på 14 procent tillämpas på livsmedel, restaurang- och cateringtjänster och foderämnen. Den reducerade skattesatsen på 10 procent tillämpas på persontransporter, inkvarteringstjänster, idrottstjänster, kultur- och underhållningsevenemang, rundradioverksamheten, läkemedel, böcker, prenumererade dagstidningar och tidskrifter, vissa konstföremål och upphovsrättsersättning. Dessutom tillämpas nollskattesatsen på tryckning av allmännyttiga samfunds medlemstidningar.

8 Ålands behörighet

Ärendet hör inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

9 Statsrådets ståndpunkt

U 9/2018 rd

Statsrådet understöder de allmänna målen för EU:s reform av mervärdesskattesystemet. EU:s mervärdesskattesystem ska förnyas och utvecklas för en effektivare funktion av den inre marknaden i riktning mot en system som är enklare, effektivare, stabilare och bättre skyddat mot bedrägerierna än det nuvarande. Kommissionens handlingsplan som utfärdades 2016 och de åtgärder som anges i den bildar en bra grund för utvecklingen av mervärdesskattesystemet och fortsatta samtal.

Statsrådet stöder en uppdatering av reglerna om skattesatser i enlighet med de slutsatser som rådet antog 2016. Rådet välkomnade kommissionens avsikt att föreslå ökad flexibilitet så att medlemsstaterna kan gynnas av samma reducerade skattesatser och nollskattesatser som förekommer i andra medlemsstater. Det betonade emellertid att det fortfarande krävs en tillräcklig nivå av harmonisering i EU. I lösningen ska en väl avvägd balans hittas för att undvika snedvridning av konkurrensen, höjda affärskostnader och negativa effekter på den inre marknads funktion.

Reglerna om reducerade skattesatser borde uppdateras bland annat med beaktande av den teknologiska utvecklingen och genom förtydligande av definitionerna så att de motsvarar de aktuella målen. Medlemsstaterna borde ges möjlighet att tillämpa reducerade skattesatser på digitala publikationer. Kommissionens förslag gällande detta som redan tidigare lades fram borde antas utan dröjsmål.

Reducerade skattesatser minskar skatteintäkterna och det har i ett flertal ekonomivetenskapliga undersökningar konstaterats att de försvagar skattesystemets och ekonomins effektivitet. De har vanligtvis inte heller visat sig vara bra redskap för att påverka inkomstfördelningen eller för att uppnå vissa samhällspolitiska styrmål. I detta sammanhang är andra metoder som direkta stöd och förmåner för småinkomsttagare ofta effektivare och bättre allokierbara. Kommande lösningar borde inte förändra de reducerade skattesatsernas exceptionella karaktär och inte uppmuntra till mer omfattande tillämpning än innan i EU.

En flexiblare inställning till reducerade skattesatser borde inte få inverka negativt på den inre marknads funktion. I detta hänseende är kommissionens förslag problematiskt.

En utvidgning av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser skulle på EU-nivå leda till att systemet blev komplexare, vilket igen skulle orsaka nya gränsdragningsproblem och sålunda en ökning av företagens administrativa kostnader. För att minimera den administrativa bördan, förhindra en snedvridning av konkurrensen och för att säkerställa skatteuppbörden borde skattesatserna regleras, och det behövs även i framtiden begränsningar. Även rättssäkerheten borde uppmärksammas.

En ökad komplexitet av systemet skulle framhävas särskilt i det av kommissionen föreslagna slutgiltiga mervärdesskattesystemet i vilket säljaren i handeln mellan företag även borde känna till de skattesatser som tillämpas i andra länder. Införandet av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet verkar i princip förutsätta en stramare harmonisering av skattesatsreglerna än nu, om man inte vill höja företagens administrativa kostnader.

Kostnadsökningen som beror på utvidgningen av användningsområdet för reducerade skattesatser kunde inte avlägsnas med hjälp av gemensamma koder, eftersom de inte fullständigt skulle motsvara de nuvarande eller kommande tillämpningsområdena för reducerade skattesatser och inte heller skulle förhindra tolkningssituationer.

Kommissionens modell, som begränsar tillämpningsområdet för reducerade skattesatser genom att i direktivet endast ange de tillgångar på vilka man inte skulle få tillämpa reducerade skattesatser, skulle sannolikt utöka tillämpningen av reducerade skattesatser inom EU-

U 9/2018 rd

området. Modellen är också problematisk med tanke på rättssäkerheten, eftersom betydelsen av EU:s statsstöds- och konkurrensbestämmelser skulle framhävas. Detta skulle öka konflikterna och den juridiska osäkerheten både för företag och medlemsstaterna, eftersom regleringen skulle ske på en tämligen allmän nivå och det vore enklare än nu att ifrågasätta medlemsstaternas lösningar i anknytning till skattesatserna.

Av denna anledning verkar modellen i vilken tillgångarna som omfattas av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser anges i direktivet vara en bättre lösning än att man avstår från denna förteckning. Förteckningen över reducerade skattesatser borde uppdateras regelbundet.

Jämlikt bemötande förutsätter att alla medlemsstater får samma rättigheter att tillämpa reducerade skattesatser. Därför borde tidsbestämda undantag som nu har beviljats endast vissa medlemsstater öppnas för alla medlemsstater och definitionen av dessa borde vid behov ses över. Sådana undantag som inte längre är aktuella borde man sträva efter att i den utsträckning det är möjligt stryka.

Utifrån det som angetts ovan stöder statsrådet en uppdatering av reglerna som gäller skattesatser. Alla medlemsstater borde ges samma rättigheter att tillämpa reducerade skattesatser. En flexiblare inställning till reducerade skattesatser borde inte få inverka negativt på den inre marknadens funktion. Risken med modellen som kommissionen föreslår är att den leder till en utvidgning av tillämpningen av reducerade skattesatser och till att systemet blir komplexare på EU-nivå, vilket skulle försvaga ekonomins effektivitet och öka företagens administrativa kostnader. Modellen är också problematisk med tanke på rättssäkerheten. Därför verkar lösningen med att ange tillgångarna som omfattas av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser i direktivet och en uppdatering av förteckningen vara bättre. Detaljerna i anslutning till förslaget ska utredas närmare.