

U 22/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller undantag från mervärdesskatteplikt för import och vissa leveranser, med avseende på unionsåtgärder som vidtas av hänsyn till allmänintresset

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller undantag från mervärdesskatteplikt för import och vissa leveranser, med avseende på unionsåtgärder som vidtas av hänsyn till allmänintresset som gavs 12.4.2021 samt den promemoria som utarbetats om förslaget.

Helsingfors den 12 maj 2021

Finansminister Matti Vanhanen

Konsultativ tjänsteman Risto Sakki

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
12.5.2021

EU/2021/0375

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2006/112/EG VAD GÄLLER UNDANTAG FRÅN MERVÄRDESSKATTEPLIKT FÖR IMPORT OCH VISSA LEVERANSER, MED AVSEENDE PÅ UNIONSÅTGÄRDER SOM VIDTAS AV HÄNSYN TILL ALLMÄNINTRESSET

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen antog 12.4.2021 ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG, nedan *mervärdesskattedirektivet*, vad gäller undantag från mervärdesskatteplikt för import och vissa leveranser, med avseende på unionsåtgärder som vidtas av hänsyn till allmänintresset, COM(2021) 181 final.

Eftersom det bedömdes att behandlingen av förslaget framskrider i Europeiska unionen så snabbt att det inte är möjligt att till riksdagen överlämna en skrivelse enligt 96 § i grundlagen (U-skrivelse) före den avgörande behandlingen av ärendet på EU-nivå eller att riksdagen inte skulle ha tillräckligt med tid för utformning av en ståndpunkt, har till riksdagen tidigare överlämnats en utredning enligt 97 § i grundlagen (E 49/2021).

2 Förslagets syfte

Med förslaget avskaffas mervärdesskatt som en kostnadsfaktor för varor och tjänster som kommissionen eller en byrå eller ett organ som inrättats med stöd av Europeiska unionens lagstiftning förvärvar av hänsyn till allmänintresset, särskilt för vidare utdelning till medlemsstaterna i krisituationer. Enligt kommissionen har covid-19-pandemin visat att direkta och enhetliga åtgärder på EU-nivå är viktiga. Enligt erfarenhet medför mervärdesskatter för vissa transaktioner kostnader som minskar antalet varor och tjänster som kommissionen kan skaffa för lagring och utdelning, ökar den administrativa komplexiteten och fördröjer brådskande åtgärder som utgår från solidaritet.

Förslagets syfte är att effektivisera åtgärder för att bekämpa covid-19-pandemin, men också att öka unionens beredskap och åtgärdernas effektivitet vid exceptionella situationer, såsom inför nuvarande eller kommande kriser och katastrofer. Målet är att stödja och underlätta åtgärder på unionsnivå som görs för det allmänna intresset, i synnerhet då man i unionen på grund av ett uppdrag skaffar varor och tjänster för att delas ut avgiftsfritt vidare till medlemsstaterna vid akuta behov. Genom förslaget eftersträvas även eliminering av den administrativa börda som mervärdesskatt ger upphov till såväl för unionens organ som företag som erbjuder varor och tjänster till unionens organ.

Målet är att skapa en bred och hållbar lösning som inte är begränsad endast till vissa händelser eller scenarier eller vissa varor och tjänster.

Genom att skapa det elektroniska intyg om undantag i fråga om skatter som ingår i förslaget är målet att stödja medlemsstaterna i utmaningar i den digitala tidsåldern och att minska den administrativa bördan som uppstår på grund av användningen av fysiska intyg.

Förslaget kompletterar den tidigare lagstiftningen som gäller bekämpning av covid-19-pandemin inom mervärdesskatteområdet. Förslaget har emellertid inte begränsats till att endast gälla bekämpning av covid-19-pandemin, utan det ska också omfatta eventuella kris- och katastrofsituationer i framtiden.

Enligt kommissionen är förslaget i linje med andra initiativ i EU:s politikområden, till exempel med Den europeiska hälsounionen och EU:s läkemedelsstrategi. Enligt kommissionen har EU:s nuvarande och kommande byråer och organ en allt viktigare roll, varför förslaget också ska omfatta sådana byråers och organs upphandlingar.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Undantag från mervärdesskatt som gäller import

I förslaget föreslås att mervärdesskattedirektivet ändras så att medlemsstaterna ska undanta från mervärdesskatteplikt import av varor av kommissionen eller en byrå eller ett organ som inrättats enligt unionsrätten när kommissionen, byrån eller organet förvärvar dessa varor av hänsyn till allmänintresset under fullgörandet av ett uppdrag som tilldelas dem under unionsrätten.

3.2 Undantag från mervärdesskatteplikt för import och vissa leveranser och ett elektroniskt intyg om undantag från skatt

I förslaget föreslås att mervärdesskattedirektivet ändras så att medlemsstaterna ska undanta från mervärdesskatteplikt även leveranser av varor och tillhandahållande av tjänster till kommissionen eller en byrå eller ett organ som inrättats enligt unionsrätten när kommissionen, byrån eller organet förvärvar dessa varor av hänsyn till allmänintresset under fullgörandet av ett uppdrag som tilldelas dem under unionsrätten.

I förslaget föreslås införande av ett intyg som gäller undantag från skatt och som används som en bekräftelse på att transaktionen berättigar till undantag från mervärdesskatt för leveranser av ovan nämnda varor eller tjänster. Det elektroniska intyget ska också tillämpas på andra undantag som redan föreskrivits i samma artikelpunkt, och som redan är i kraft, till exempel på leveranser av varor och tjänster som genomförs inom ramen för diplomatiska och konsulära förbindelser.

Enligt förslaget preciserar kommissionen genom genomförandeakter innehållet i det intyg som gäller undantag från skatt och de tekniska detaljerna som gäller antagandet samt specifikationer för det elektroniska meddelande genom vilket informationen i intyget ska översändas.

Kommissionens genomförandeakter ska godkännas utifrån de allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter enligt det granskningsförfarande som avses i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011. I detta syfte ska kommittén vara en kommitté som inrättas med stöd av artikel 58 i rådets förordning om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (EU) nr 904/2010.

3.3 Tidpunkt för genomförande

Enligt förslaget ska medlemsstaterna senast 30.4.2021 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa det föreslagna direktivet. Medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser från och med 1.1.2021.

Enligt kommissionen beror förslaget brådskande natur och den retroaktiva tillämpningen på den pågående covid-19-pandemin och på att vissa åtgärder, som skulle kunna omfattas av förslaget, redan pågår.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslaget utgår från artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) enligt vilken rådet ska enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den mån en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Kommissionen konstaterar i fråga om iakttagandet av subsidiaritetsprincipen att det nuvarande mervärdesskattedirektivet hindrar medlemsstaterna från att tillämpa sådant allmänt undantag från mervärdesskatt för import av varor och leveranser av varor och tjänster till kommissionen eller EU:s byråer eller organ, vars syfte är att på EU-nivå stödja och underlätta åtgärder som genomförs för allmänintresset. Enligt kommissionen är ett lagstiftningsinitiativ på EU-nivå det effektivaste sättet att säkerställa funktionen av sådana åtgärder.

Enligt kommissionen följer förslaget proportionalitetsprincipen, eftersom det inte överskrider vad som är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå målet. Genom initiativet undantas från mervärdesskatt import av sådana varor och leveranser av sådana varor och tillhandahållande av tjänster som kommissionen eller EU:s byrå eller organ förvärvar för att uppfylla ett uppdrag som ges i unionsrätten, särskilt vid förberedelse av åtgärder för att bekämpa kriser och katastrofer. Kommissionen anser att eftersom kriser och katastrofer kan påverka medlemsstaternas ekonomi, är de föreslagna åtgärderna proportionerliga med beaktande av de budgetkonsekvenser som undantaget från mervärdesskatt har för en del medlemsstater.

Statsrådets ståndpunkt motsvarar kommissionens uppfattning om rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Om förslaget genomförs förutsätter det en ändring av mervärdesskattelagen (1501/1993).

Förslagets tillämpningsområde verkar vara omfattande. Det har för det första inte begränsats till kris- och nödsituationer. För det andra kan uttrycket 'allmänintresse' som används vid begränsning av förvärv som omfattas av undantag från skatt i praktiken i mycket stor omfattning gälla olika situationer. Det är svårt att bedöma på vilka situationer, varor och tjänster undantaget från skatt skulle tillämpas. I förslagets motivering konstateras att förslaget framförallt gäller nyttigheter som skänks till medlemsstaterna, men förslaget till föreskriften har inte begränsats till att enbart gälla nyttigheter som skänks.

Kommissionen har inte gjort någon separat konsekvensbedömning på grund av initiativets brådskande natur. För enkelhetens skull och eftersom faktiska uppgifter om mervärdesskattebelopp som betalats ur EU:s budget inte är tillgängliga, har kommissionen med hjälp av budgeten 2020 för krisstödsinstrumentet (Emergency Support Instrument) beräknat att beloppet på mervärdesskatt som sparas under 2021 uppgår till 110 miljoner euro. Uppskattningen omfattar tydligen endast förvärv som gäller covid-19-pandemin.

Förslag skulle minska Finlands mervärdesskatteintäkter till den del som de importörer, gemenskapsförvärv och försäljningar som beskattas i Finland omfattas av förslagens tillämpningsområde. Å andra sidan skulle Finland ha nytta av undantaget från skatt till den del som varor och tjänster som avses i förslaget levereras till Finland. Det är svårt att bedöma skatteinkomsteffekten bland annat eftersom det är svårt att förutse förslagens praktiska tillämpningsområde.

På grund av undantaget från skatt borde alla medlemsstater i fråga om vissa medlemsstater kompensera för den minskning av egna medel som utgår från mervärdesskatt med egna medel som utgår från bruttonationalprodukten. Detta skulle i någon mån ändra den budgetpraxis som gäller EU:s budget.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Förslaget föreslår att genomförandebefogenheter bli delegerade till kommissionen. Genomförandebefogenheten skulle gälla innehållet i intyget som gäller undantag från skatt och de tekniska detaljerna som gäller antagandet samt specifikationer för det elektroniska meddelande genom vilket informationen i intyget ska översändas. Delegeringen av befogenheter kan anses vara av sådan teknisk karaktär att den inte har någon betydande inverkan på medlemsstatens lagstiftningsbehörighet.

7 Ålands behörighet

Ärendet hör inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har behandlats preliminärt i rådets skattearbetsgrupp 14.4.2021. Finland har lämnat ett granskningsförbehåll om förslaget. Medlemsstaterna skulle lämna in skriftligt eventuella anmärkningar om förslaget till rådets ordförandeland senast 23.4.2021. Enligt ordförandelands ursprungliga plan utarbetar det utifrån medlemsstaternas kommentarer ett kompromissförslag som ska godkännas i brädslande ordning på arbetsgrupp-nivå i en tystnadsprocedur. Sannolikt är att ärendet ska godkännas efter jurist-lingvisternas behandling i rådets skriftliga förfarande. Syftet är emellertid att enligt möteskallelsen som uppdaterats 30.4.2021 ännu behandla förslaget i rådets skattearbetsgrupp 20.5.2021.

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

9 Nationell behandling av förslaget

Förslaget har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektion EU9 (Skatter), som lyder under kommittén för EU-ärenden 21–22.4.2021.

10 Statsrådets ståndpunkt

Kommissionens mål är i för sig förståeliga, men förslagens tillämpningsområde verkar vara omfattande. Bedömning av konsekvenser har inte gjorts på grund av att initiativet är brädslande, och syftet är att rådet ska snabbt godkänna och genomföra åtgärden. På grund av dessa orsaker

ställer sig statsrådet kritiskt till förslaget, till den del som detta också skulle gälla andra situationer än covid-19-pandemisituationen och utdelning i anknytning till den. Dessutom är direktivets genomförandetidpunkt för tidig.