

U 72/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om 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

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 december 2020 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 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 28 januari 2021

Finansminister Matti Vanhanen

Konsultativ tjänsteman Risto Sakki

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
28.1.2021

EU/2020/1817

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

1 Bakgrund

Den 18 december 2020 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG, nedan *mervärdesskattedirektivet*, vad gäller att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i det direktivet, COM(2020) 749 final.

I förslaget föreslås det att kommissionen ska tilldelas genomförandebefogenheterna för att fastställa innebörden av vissa termer som används i mervärdesskattedirektivet och att det ska inrättas en kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna med uppgift att övervaka kommissionens antagande av genomförandeakter. För närvarande har kommissionen inte genomförandebefogenhet för mervärdesskattedirektivet. Enligt artikel 397 i mervärdesskattedirektivet ska rådet enhälligt på kommissionens förslag besluta om nödvändiga åtgärder för tillämpningen av mervärdesskattedirektivet. Kommissionen har företrädare i den mervärdesskattekommitté som avses i artikel 398 i mervärdesskattedirektivet. Mervärdesskattekommittén behandlar i enlighet med mervärdesskattedirektivet sådana angelägenheter som skall bli föremål för samråd och frågor som avser tillämpningen av gemenskapens bestämmelser om mervärdesskatt samt ger anvisningar om dem. Mervärdesskattekommittén är dock endast en rådgivande kommitté och har inte behörighet att fatta rättsligt bindande beslut.

Direktivförslaget nämns som ett åtgärdsförslag i kommissionens meddelande av den 15 juli 2020 till Europaparlamentet och rådet om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin, COM(2020) 312 final. Handlingsplanen och åtgärdsförslagen i anslutning till den har behandlats i E-skrivelsen E 95/2020 rd daterad 25.8.2020.

2 Förslagets syfte

Enligt kommissionen är förslagets syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av Europeiska unionens lagstiftning och att göra beslutsprocessen på mervärdesskatteområdet effektivare genom att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i mervärdesskattedirektivet och genom att inrätta en kommitté med uppgift att övervaka kommissionens antagande av genomförandeakter.

Enligt kommissionen går det med den nuvarande mervärdesskattekommitténs riktlinjer inte alltid att säkerställa en enhetlig tillämpning av mervärdesskattedirektivet och kommittén har nyligen misslyckats med att uppnå enhällighet i ett antal frågor. Olika tolkningar av termer som används i mervärdesskattedirektivet i olika medlemsstater leder enligt kommissionen sannolikt till dubbelbeskattning, juridisk osäkerhet och merkostnader för företagen samt snedvrider konkurrensen. Kommissionen konstaterar att i frågor som kommer till EU-domstolen fås ett avgörande först efter avsevärd tid och ibland leder domen till exempel till tolkningar som tidigare inte delades av majoriteten av medlemsstaterna. En enhetlig tolkning av termer på unionsnivå

är enligt kommissionen också nödvändig för att underlätta skatteförvaltningarnas och företagens tillämpning av mervärdesskattedirektivet.

Den föreslagna tilldelningen av genomförandebefogenheterna och kommittéförfarandena ska enligt kommissionen endast tillämpas för ett begränsat antal regler för genomförandet av de bestämmelser i mervärdesskattedirektivet där det krävs en gemensam tolkning. Enligt kommissionen är kommittéförfarande en metod som underlättar framväxten av sådana gemensamma tolkningar.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Genomförandebefogenheterna som tilldelats kommissionen

I förslaget föreslås det att mervärdesskattedirektivet ändras så att kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i mervärdesskattedirektivet. Kommissionen får fastställa innebörden av termer som används i följande bestämmelser i mervärdesskattedirektivet:

- när det gäller beskattningsbara personer, bestämmelserna i avdelning III och bilaga I,
- när det gäller beskattningsbara transaktioner, bestämmelserna i avdelning IV,
- när det gäller platsen för beskattningsbara transaktioner, bestämmelserna i avdelning V och bilaga II,
- när det gäller beskattningsgrundande händelse och mervärdesskattens utkrävbarhet, bestämmelserna i avdelning VI,
- när det gäller beskattningsunderlag, bestämmelserna i avdelning VII,
- när det gäller undantag från skatteplikt, bestämmelserna i avdelning IX,
- när det gäller avdrag, bestämmelserna i avdelning X,
- när det gäller skyldigheter för beskattningsbara personer och för vissa icke beskattningsbara personer, bestämmelserna i avdelning XI och bilaga VI,
- när det gäller särskilda ordningar, bestämmelserna i avdelning XII och bilagorna VI, VIII och IX.

I motiveringsdelen till förslaget ger kommissionen exempel på termer som ingår i dessa avdelningar och bilagor och som ska tillämpas enhetligt. Kommissionen nämner bland annat för avdelning III begreppet "tillfälligtvis" (artikel 9.2), för avdelning IV begreppen "materiella ägodelar" (artikel 14.1), "rörelse" (artikel 17.1) och "ankommit" (artikel 17a.4) och för avdelning V "som försänts eller transporterats av leverantören eller för hans räkning" (artiklarna 32 och 33).

Enligt förslaget ska tilldelningen av genomförandebefogenheterna begränsas så att kommissionens genomförandebefogenheter inte omfattar:

- bestämmelser som ger medlemsstaterna en valmöjlighet, i den mån som beslutet att utöva denna valmöjlighet berörs,

- bestämmelser som innehåller en uttrycklig hänvisning till termer som ska definieras av medlemsstaterna, i den mån som definitionen av innebörden av dessa termer berörs,
- bestämmelser där villkor, förfaranden och regler ska fastställas av medlemsstaterna, i den mån dessa villkor, förfaranden och regler berörs,
- bestämmelser om förfaranden för erkännanden och godkännanden som ska beviljas av medlemsstaterna, i den mån dessa förfaranden berörs och
- bestämmelserna om skatteregistreringsnummer i artikel 239 i mervärdesskattedirektivet.

Enligt förslaget får rådet enhälligt på förslag av kommissionen anta åtgärder som är nödvändiga för att genomföra bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet i den mån dessa åtgärder inte innebär att innebörden av de termer som används i dem fastställs. Enligt förslaget får rådet enhälligt på förslag av kommissionen också anta genomförandeåtgärder för bestämmelser som är särskilt känsliga för medlemsstaterna. Dessa särskilt känsliga bestämmelser är enligt förslaget bestämmelserna i avdelning I (syfte och tillämpningsområde), avdelning VIII (Skattesatser) och avdelning XIII (Avvikelser) i mervärdesskattedirektivet samt bestämmelserna i bilagorna III, IV, V och X. För ändringar av mervärdesskattedirektivet krävs det också fortfarande ett enhälligt godkännande av rådet.

Enligt förslaget stryker rådet de relevanta bestämmelserna i sina genomförandeåtgärder om kommissionens genomförandeakter har samma tillämpningsområde som de genomförandeåtgärder som antas av rådet i enlighet med artikel 397 i mervärdesskattedirektivet. Det vill säga om rådets nuvarande genomförandeakter och de genomförandeakter som kommissionen utfärdat inom ramen för sin föreslagna befogenhet har samma tillämpningsområde, ska rådet då stryka bestämmelserna.

3.2 Den nya kommittén enligt kommittéförfarandeförordningen

Enligt förslaget kommer kommissionen att bistås av en kommitté, på vilken det ska tillämpas granskningsförfarandet i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter, nedan *kommittéförfarandeförordningen*.

Enligt motiveringsdelen till förslaget finns ingen möjlighet att på skatteområdet tillämpa det rådgivande förfarande som avses i artikel 4 i kommittéförfarandeförordningen och där kommitténs yttrande inte är bindande. I granskningsförfarandet som avses i artikel 5 i kommittéförförordningen påverkar kommitténs avgivna yttrande kommissionens handlingsmöjligheter. Enligt motiveringsdelen till förslaget har kommissionen rätt att anta en genomförandeåtgärd endast om kommittén avger ett positivt yttrande; däremot får kommissionen inte befogenhet att anta genomförandeakten, om kommittén yttrar sig negativt eller inte avger något yttrande.

Bestämmelser om kommitténs sammansättning och ordförande fastställs i artikel 3 i kommittéförfarandeförordningen. Kommittén består av företrädare för medlemsstaterna och dess ordföranden är företrädare för kommissionen. Kommittén avger yttranden med den kvalificerad majoritet som avses i artikel 16.4 och 16.5 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) och i artikel 238.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Kommittéförfarandeförordningen omfattar bestämmelser för att hänskjuta ärendet till en omprövningskommitté för behandling, men omprövningskommittén och förfarandet i anslutning till den tas inte upp i motiveringsdelen till förslaget.

Enligt förslaget behåller mervärdesskattekommittén sin nuvarande ställning.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslaget grundas på artikel 113 i FEUF, enligt vilken rådet enhälligt, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, ska anta bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas regler på området för indirekt beskattning.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom det huvudsakliga problem som har identifierats är medlemsstaternas icke-harmoniserade tillämpning av begrepp i mervärdesskattedirektivet och medlemsstaterna kan inte ta itu med dessa problem på egen hand.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla målen med fördragen.

Statsrådets ståndpunkt motsvarar kommissionens uppfattning om subsidiaritetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Skattelagstiftningen är en central faktor som påverkar medlemsstaternas budgetsuveränitet och statssuveräniteten. Enligt artikel 113 i FEUF ska rådet 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 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. Enligt huvudregeln i artikel 291.1 i fördraget ansvarar medlemsstaterna för att genomföra unionens akter. Enligt artikel 291.2, om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som anges i artiklarna 24 och 26 i fördraget om Europeiska unionen, rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter.

Enligt artikel 397 i mervärdesskattedirektivet ska rådet enhälligt på kommissionens förslag besluta om nödvändiga åtgärder för tillämpningen av direktivet. Enligt inledningsfraserna i direktivet bör dessa bestämmelser i synnerhet lösa problemet med den dubbelbeskattning av gränsöverskridande transaktioner som kan inträffa till följd av att medlemsstaterna tillämpar bestämmelserna om platsen för beskattningsbara transaktioner på olika sätt. Enligt inledningsfraserna kommer även om tillämpningsområdet för tillämpningsföreskrifterna kommer att vara begränsat, dessa bestämmelser att ha budgetkonsekvenser som för en eller flera medlemsstater kan vara betydande. Följaktligen är det enligt inledningsfrasen motiverat att rådet förbehåller sig rätten att utöva genomförandebefogenheterna.

Genom förslaget tilldelas kommissionen genomförandebefogenheterna att definiera nästan alla termer som använts i mervärdesskattedirektivets 414 artiklar. Rådets genomförandebefogenheter kommer endast att omfatta bestämmelser som gäller direktivets allmänna tillämpningsområde (4 artiklar), mervärdesskattesatser (31 artiklar) och avvikelser för medlemsstaterna (30 artiklar) och i fråga om övriga bestämmelser åtgärder, som inte kräver att betydelsen för de termer som används i bestämmelserna definieras. I vilka situationer åtgärderna inte kräver definition av termernas betydelse och således det föreslagna användningsområdet för rådets ge-

genomförandebefogenheter, lämnar rum för tolkning. Termen ”term” som används i direktivförslaget kunde i princip omfatta vilka som helst av de andra uttrycken i direktivet utom de mycket få fall där definitionen enligt bestämmelserna uttryckligen tillfaller medlemsstaterna. De genomförandebefogenheter som tilldelas kommissionen är alltså omfattande, och i förslaget är användningsområdet för dem inte heller tydligt avgränsat. Det är alltså inte fråga om enbart befogenheter att utfärda normer av teknisk natur.

Även om direktivförslaget stöder i sig förslagets syfte om en enhetligare tillämpning av EU:s mervärdesskattelagstiftning, minskar den föreslagna tilldelningen av genomförandebefogenheter avsevärt användningsområdet för rådets genomförandeakter och, när kommissionen utfärdar genomförandeakter, medlemsstaternas lagstiftningsmakt. Kommissionens genomförandeakter är inte jämförbara med det nuvarande mervärdesskattekommitténs förfarande, där enskilda frågor behandlas utifrån den gällande lagstiftning som medlemsstaterna ofta redan implementerar. Rådet har i praktiken godkänt genomförandeakterna i den omfattning som kommissionen har föreslagit alltid när kommissionen har lagt fram förslag. Dessutom ska det beaktas att det i de ändringar som gjorts i mervärdesskattedirektivet under de senaste åren har tagits med allt mer detaljerade bestämmelser i direktivet.

Förslaget medför inget direkt behov av att ändra mervärdesskattelagen (1501/1993), men när det genomförs kommer det med stor sannolikhet att medföra behov att ändra mervärdesskattelagen när kommissionen antar de genomförandeakter som avses i förslaget. Finlands lagstiftning om mervärdesbeskattning har sin egen systematik och mervärdesbeskattningen har delvis utformats inom rätts- och beskattningspraxisen. När förslaget till direktiv blir verklighet kan kommissionens genomförandeakter leda till ett splittrat och inkonsekvent regelverk.

Ett kommittéförfarande som grundar sig på beslut med kvalificerad majoritet minskar påverkningsmöjligheterna för små medlemsstater som Finland. Minskade påverkningsmöjligheter kan göra det svårare att driva intressen som är viktiga för Finland, såsom tydlig och enkel lagstiftning.

Enheten för allmänna internationella frågor och EU-ärenden vid justitieministeriets lagberedningsavdelning har utarbetat promemorian Säädosvallan siirto (delegoidut säädöset) ja täytäntöönpanovallan siirto (komitologiamenettely) Dnro 4/469/2017 (på finska) den 2 oktober 2017. I promemorian konstateras om kommittéförfarandet bland annat att om det är fråga om ett förslag till rättsakt behandlas ärendet ofta på flera möten, varvid medlemsstaterna också har möjlighet att framföra skriftliga kommentarer till förslaget till rättsakt, däremot behandlas rutinmässiga ärenden i allmänhet endast på ett möte. I promemorian konstateras det att kommissionen kan ändra sitt förslag utifrån de kommentarer som inlämnats antingen före mötet eller under mötet. Vid kommitténs möte går det inte att göra förbehåll och behandlingen av ärendet framskrider ofta väldigt snabbt. Kommissionen upprättar ett protokoll över kommitténs möten, där det beskrivs den diskussion som förts och de beslut som fattats. Enligt promemorian lämnas handlingarna för mötet i allmänhet in väldigt sent och språkvarianterna saknas ofta. Det kan alltså bli svårare att driva intressen som är viktiga för Finland i anslutning till mervärdesbeskattning också av praktiska skäl som hänför sig till kommittéförfarandet.

Vetskapen om existensen av ett kommittéförfarande som grundar sig på kommissionens genomförandebefogenheter och beslut med kvalificerad majoritet kan försvåra godkännandet av ändringar i mervärdesskattedirektivet i rådet och på så sätt fördröja eller förhindra en revidering av direktivet.

6 Ålands behörighet

Ärendet omfattas inte av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

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

Enligt den preliminära tidtabellen ska direktivförslaget behandlas i rådets arbetsgrupp första gången den 5 februari 2021. Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har inte ännu uttalat sig i ärendet avgörs.

8 Nationell behandling av förslaget

Förslaget har behandlats 19.–21.1.2021 i sektion EU9 (Skatter) under kommittén för EU-ärenden i ett skriftligt förfarande.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder målet i förslaget till direktiv om en enhetlig tillämpning av EU:s mervärdesskatte­lagstiftningen. Andra medel än dem som nämns i förslaget kunde dock användas för att uppnå detta mål, till exempel genom att effektivisera mervärdesskatte­kommitténs verksamhet och använda rådets genomförandeakter eller mera detaljerade direktivbestämmelser. Statsrådet förhåller sig förbehållsamt till förslaget på grund av de konsekvenser som förslaget medför i praktiken och medlemsstaternas minskade inflytande.