



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

**om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på
böcker, tidningar och tidskrifter**

{SWD(2016) 392 final}
{SWD(2016) 393 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Enligt rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) måste elektroniskt tillhandahållna tjänster, inklusive elektroniska publikationer (nedan kallade *e-publikationer*) beskattas enligt den normala mervärdesskattesatsen (lägst 15 %). Å andra sidan kan medlemsstaterna välja att beskatta publikationer på någon form av fysisk bärare med en reducerad mervärdesskattesats (lägst 5 %), och vissa medlemsstater gavs möjlighet att fortsätta tillämpa mervärdesskattesatser som är lägre än nuvarande minimum på 5 % (kraftigt reducerad skattesats), inbegripet undantag med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i föregående led (så kallade *nollskattesatser*) för vissa tryckta publikationer.

Mervärdesskattedirektivet hindrar medlemsstaterna från att tillämpa samma mervärdesskattesatser på e-publikationer som de som för närvarande gäller för fysiska publikationer, med följden att e-publikationer i flertalet medlemsstater får en betydligt mindre gynnsam behandling i mervärdesskattehanterande. Även om det finns skillnader i format mellan tryckta publikationer och e-publikationer, erbjuder de samma innehåll för konsumenterna.

Sedan den 1 januari 2015, då nya regler om platsen för leverans trädde i kraft, är en harmonisering av mervärdesskattesatserna för tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg, särskilt elektroniskt tillhandahållna publikationer, inte längre ett krav. Numera påförs mervärdesskatt i det land där kunden är baserad, och leverantörer kan inte längre dra nytta av att vara etablerade i de medlemsstater som har lägst mervärdesskattesatser.

Såsom anges i kommissionens handlingsplan för mervärdesskatt¹ tar de befintliga reglerna om mervärdesskattesatser inte full hänsyn till den tekniska och ekonomiska utvecklingen när det gäller e-böcker och e-tidningar. En modernisering av mervärdesskatten för den digitala ekonomin är också en viktig målsättning inom strategin för den digitala inre marknaden².

I sina slutsatser av den 25 maj 2016 om handlingsplanen för mervärdesskatt uppmanade rådet kommissionen att före slutet av 2016 lägga fram ett lagstiftningsförslag som omfattar bestämmelser om mervärdesskattesatser för e-publikationer, inom ramen för initiativen i samband med den digitala inre marknaden, och därvid inkludera en konsekvensbedömning.

I enlighet med rådets slutsatser och åtagandena i sin handlingsplan från 2016 om mervärdesskatt föreslår kommissionen att alla medlemsstater ska ges möjlighet att tillämpa samma mervärdesskattesatser på elektroniskt tillhandahållna publikationer som de som medlemsstaterna för närvarande tillämpar på tryckta publikationer, vilket inbegriper reducerade skattesatser, kraftigt reducerade skattesatser och nollskattesatser.

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en handlingsplan för mervärdesskatt: Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – Dags för beslut (COM(2016)148 final, 7.4.2016).

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, En strategi för en inre digital marknad i Europa, COM(2015) 192 final, 6.5.2015.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Förslaget är förenligt med aviseringen i handlingsplanen för mervärdesskatt om att ge medlemsstaterna större frihet när det gäller att fastställa mervärdesskattesatser i ett destinationsbaserat slutgiltigt mervärdesskattesystem genom ett lagstiftningsförslag under 2017.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Förslaget är förenligt med kommissionens strategi för den digitala inre marknaden.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Förslaget grundar sig på artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I denna artikel föreskrivs att rådet, med enhällighet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, kan anta bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas regler på området för indirekt beskattning.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Medlemsstaterna är skyldiga att rätta sig efter mervärdesskattedirektivet, vilket gör att de inte kan låta e-publikationer omfattas av samma mervärdesskattesatser som de som de för närvarande tillämpar på tryckta publikationer. Ett lagstiftningsinitiativ på EU-nivå för att ändra direktivet är nödvändigt för att ta itu med problemet. Detta har bekräftats av Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) i dess dom av den 5 mars 2015 i förenade målen C-479/13 och C-502/13, varigenom EU-domstolen tydligt fastslog att en medlemsstat enligt nuvarande mervärdesskattedirektiv inte får tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på e-böcker.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen, dvs. det går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå fördragsmålen, särskilt en väl fungerande inre marknad. Fastställande och begränsning av mervärdesskattesatser för e-publikationer faller under medlemsstaternas ansvar. Initiativet innebär inte någon skyldighet för medlemsstaterna att ändra de mervärdesskattesatser som för närvarande tillämpas, utan befriar endast medlemsstaterna från eventuella begränsningar när det gäller att fastställa mervärdesskattesatser för publikationer.

- **Val av instrument**

Det behövs ett direktiv för att ändra det nuvarande direktivet.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Ett öppet offentligt samråd genomfördes under 8 veckor mellan den 25 juli och den 19 september 2016. Samrådet hade två huvudsyften: För det första att få in synpunkter från ett brett spektrum av berörda parter om kommissionens åtagande att göra det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser för e-publikationer, för det

andra att ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter på hur man bäst definierar e-publikationer som skulle kunna komma i fråga för en reducerad mervärdesskattesats.

Kommissionen mottog 858 svar från läsare (50 %), företag (16 %), organisationer (14 %), författare (12 %) och offentliga myndigheter, forskare och bibliotek (8 %) via EU Survey-verktyget, och fyra ytterligare bidrag via e-post. Svaren skiljer sig inte nämnvärt mellan dessa grupper av svarande, och inte heller efter i vilken medlemsstat den medverkande befinner sig. En överväldigande majoritet på 94 % av de tillfrågade ansåg att medlemsstaterna bör ha rätt att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på e-böcker, medan 88 % av dem var eniga om att medlemsstaterna bör ges möjlighet att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats även på e-tidningar och e-tidsskrifter. Flera av de som svarat (45 %) ansåg att befintliga kraftigt reducerade skattesatser (lägre än 5 %) och nollskattesatser för tryckta publikationer inte bör avskaffas, och 90 % av dessa svarande var eniga om att ge alla medlemsstater möjlighet att tillämpa sådana kraftigt reducerade skattesatser eller nollskattesatser såväl på tryckta publikationer som på e-publikationer. De som svarade kunde grovt uppdelas i två läger när det gäller bedömningen av inverkan av reducerade mervärdesskattesatser på e-publikationer. Vissa förväntade sig en full övervältring av eventuell mervärdesskatt på konsumenterna, medan andra menade att denna övervältring endast skulle bli partiell. I det senare fallet skulle förläggarnas vinstmarginaler öka, och flertalet berörda aktörer antog att förlagsindustrin i ett sådant läge, med avseende på böcker, skulle investera i nytt innehåll och, med avseende på tidningar och tidsskrifter, inte bara investera i nytt innehåll utan även bli mindre beroende av annonsintäkter.

Samrådet bekräftade också att en definition av publikationer i unionsrätten måste vara bred och stabil nog för att främja framtida teknisk utveckling. En andel på 59 % av de som svarat såg inget behov av att definiera begreppen bok, tidning eller tidskrift på ett enhetligt sätt på EU-nivå.

- **Konsekvensbedömning**

Den konsekvensbedömning som åtföljer detta förslag har tagits under övervägande av nämnden för lagstiftningskontroll. Efter att ha avgivit ett negativt yttrande och efter att ha sett över den inledande konsekvensbedömningen, avgav nämnden slutligen ett positivt yttrande med reservationer den 11 november 2016³. Den slutliga konsekvensbedömningen beaktar alla rekommendationer från nämnden och en detaljerad redogörelse för hur rekommendationerna har beaktats finns i bilaga 1 till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som åtföljer konsekvensbedömningen.

I konsekvensbedömningen undersöks ett utgångsscenario, två alternativ och konsekvenserna av dessa. Alternativ 1 skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på tillhandahållande av publikationer, både sådana som tillhandahålls på någon form av fysisk bärare och sådana som tillhandahålls på elektronisk väg. Utöver vad som uppnås med alternativ 1 skulle alternativ 2 också göra det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser som är lägre än den nuvarande miniminivån på 5 % eller att bevilja undantag med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet på tillhandahållande av publikationer, både sådana som tillhandahålls på någon form av fysisk bärare och sådana som tillhandahålls på elektronisk väg.

Båda dessa alternativ är att föredra framför utgångsscenariot (ingen ändring av de nuvarande reglerna), eftersom de uppfyller målet för detta riktade initiativ. Alternativ 1 skulle göra det

³ Lägg till länk till utlåtandet från nämnden för lagstiftningskontroll.

möjligt för 19 medlemsstater att anpassa mervärdesskattesatserna för e-publikationer till de nuvarande mervärdesskattesatserna för tryckta publikationer, och alternativ 2 skulle göra det möjligt för alla 28 medlemsstater att anpassa mervärdesskattesatserna för e-publikationer till de nuvarande mervärdesskattesatserna för tryckta publikationer.

Alternativ 2 har den ytterligare fördelen att det är helt i linje med handlingsplanen för mervärdesskatt, i så måtto att undantag (kraftigt sänkta skattesatser och nollskattesatser) som endast är tillgängliga för ett fåtal medlemsstater bör beviljas alla medlemsstater i ett slutgiltigt mervärdesskattesystem. Därför har alternativ 2 har valts för detta förslag. Detta alternativ skulle kunna leda till en minskning av medlemsstaternas mervärdesskatteintäkter med maximalt 4,7 miljarder euro årligen fram till 2021, om alla medlemsstater beslutar att tillämpa de befintliga mervärdesskattesatserna för både tryckta publikationer och e-publikationer.

Förslaget kommer inte att minska den administrativa bördan för företagen och uppbördskostnaderna för medlemsstaterna. Ökade administrativa kostnader kan uppstå vid övergången från den enklare normalskattesatsramen för e-publikationer till ett system med större variation i skattesatserna. Å andra sidan skulle beskattning av transaktioner bestående av en tryckt publikation och en e-publikation i ett paket kunna underlättas.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget får inga negativa konsekvenser för unionsbudgeten. Anledningen till detta är att mervärdesskattesatser som tillämpas i medlemsstaterna inte har någon inverkan på beräkningen av egna medel som härrör från mervärdesskatt.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Övervakning krävs med avseende på en korrekt tillämpning av mervärdesskattedirektivet. Därutöver sker övervakningen på EU-nivå genom en kontinuerlig översyn av tillämpningsområdet för den reducerade mervärdesskattesatsen i enlighet med artikel 100 i mervärdesskattedirektivet och genom insamling av information om de mervärdesskattesatser som tillämpas i varje medlemsstat, uppgifter som för närvarande offentliggörs av kommissionen i dokumentet ”VAT rates applied in the Member States of the European Union”⁴.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Förslaget kräver inga förklarande dokument om införlivande.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

I syfte att ge medlemsstaterna möjlighet att harmonisera behandlingen i mervärdesskattesatshänseende av e-publikationer med motsvarande behandling av tryckta publikationer och publikationer som tillhandahålls på alla typer av fysiska bärare krävs tre ändringar av mervärdesskattedirektivet:

1. Ändring av bilaga III

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

I punkt 6 i bilaga III kommer hänvisningarna till alla typer av fysiska bärare och särskilda format för tryckta publikationer ”(broschyrer, foldrar och liknande trycksaker, bilder-, tecknings- och målarböcker för barn, noter i tryck eller manuskript, kartor och hydrografiska och liknande förteckningar)” att strykas, samtidigt som villkoret ”andra än publikationer som helt eller huvudsakligen består av musik- eller filminnehåll” införs.

2. Ändring av artikel 98

Enligt det nuvarande direktivet måste alla tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg beskattas enligt normalskattesatsen; nu införs ett undantag från denna regel för publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg.

3. Ändring av artikel 99

En ny punkt 3 läggs till i artikel 99 för att göra det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa reducerade skattesatser som är lägre än den minimiskattesats som fastställs i denna artikel eller att bevilja undantag med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet på leverans av sådana varor och tjänster som anges i den ändrade punkt 6 i bilaga III.

En strykning av hänvisningarna till format och en mer allmän hänvisning till böcker, tidningar och tidskrifter är ett krav för att täcka även e-publikationer och medlemsstaterna skulle kunna fortsätta att begränsa tillämpningen av den reducerade skattesatsen till vissa böcker, tidningar och tidskrifter, t.ex. genom att utesluta vissa format eller visst innehåll.

Tillhandahållande av rent musik- och filminnehåll skulle också i fortsättningen beskattas med normalskattesatsen för mervärdesskatt, vilket även gäller publikationer som huvudsakligen består av musik- och filminnehåll. Medlemsstaterna skulle ha möjlighet att på egen hand definiera ordet ”huvudsakligen” i sin nationella lagstiftning. Denna lösning skulle också göra det möjligt för medlemsstaterna att fortsätta tillämpa en reducerad skattesats på ljudböcker, ljudtidningar och tidskrifter för personer med synnedsättning.

Detta förslag ger ingen definition på EU-nivå av begreppen bok, tidning och tidskrift. E-publikationerna utvecklas och varje specifik definition av vad som är en bok, en tidning eller en tidskrift riskerar att snabbt bli inaktuell. På grund av att EU-lagstiftning på skatteområdet kräver enhällighet har medlemsstaterna i allmänhet möjlighet att snabbare än EU anpassa reglerna till framtida behov.

Den tredje ändringen av mervärdesskattedirektivet innebär ett erkännande av det faktum att flera medlemsstater har beviljats undantag och, med avseende på vissa tryckta publikationer, tillämpar skattesatser på en nivå under reducerade skattesatser (inklusive nollskattesatser). En möjlighet att tillämpa ytterligare reducerade skattesatser som är lägre än den nuvarande miniminivån på 5 % eller bevilja undantag med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet på leverans av böcker, tidningar och tidskrifter kommer att ges till alla medlemsstater, så att de kan anpassa mervärdesskattesatserna för e-publikationer till den mervärdesskatt som för närvarande gäller för tryckta publikationer.

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på böcker, tidningar och tidskrifter

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 113,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,
efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,
med beaktande av Europaparlamentets yttrande⁵,
med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁶,
i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och
av följande skäl:

- (1) I rådets direktiv 2006/112/EG⁷ föreskrivs att medlemsstaterna får tillämpa reducerade mervärdesskattesatser på publikationer som tillhandahålls på någon form av fysisk bärare. En reducerad mervärdesskattesats får dock inte tillämpas på publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg, vilka måste beskattas enligt normalskattesatsen för mervärdesskatt.
- (2) I linje med kommissionens strategi för den digitala inre marknaden⁸ bör medlemsstaterna, för att hålla sig à jour med de tekniska framstegen i den digitala ekonomin, ges möjlighet att anpassa mervärdesskattesatserna för publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg till mervärdesskattesatser för publikationer på någon form av fysisk bärare.
- (3) I handlingsplanen för mervärdesskatt⁹ beskrev kommissionen att publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg bör kunna dra nytta av samma förmånliga mervärdesskattesats som publikationer på någon form av fysisk bärare. För att uppnå detta mål måste man inbegripa en möjlighet för alla medlemsstater att på tillhandahållande av böcker, tidningar och tidskrifter tillämpa antingen en reducerad mervärdesskattesats eller lägre reducerade mervärdesskattesatser, inbegripet möjligheten att bevilja undantag med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet.
- (4) Sedan den 1 januari 2015 har mervärdesskatt på alla tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg uppburits i den medlemsstat där kunden är baserad. Med tanke på genomförandet av den destinationsbaserade principen är det inte längre nödvändigt att

⁵ EUT C , , s. .

⁶ EUT C , , s. .

⁷ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

⁸ KOM(2015) 0192 final.

⁹ KOM(2016) 148 final.

tillämpa normalskattesatsen för elektroniska publikationer för att garantera den inre marknadens upprättande och funktion och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

- (5) För att förhindra en utbredd användning av reducerade mervärdesskattesatser för audiovisuellt innehåll bör medlemsstaterna ges möjlighet att tillämpa en reducerad skattesats på böcker, tidningar och tidskrifter, men endast om dessa publikationer, både sådana som tillhandahålls på någon form av fysisk bärare eller som tillhandahålls på elektronisk väg, inte helt eller huvudsakligen består av musik- eller filminnehåll.
- (6) Medlemsstaterna bör ha kvar rätten att fastställa mervärdesskattesatser för publikationer och begränsa tillämpningen av reducerade mervärdesskattesatser.
- (7) Direktiv 2006/112/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2006/112/EG ska ändras på följande sätt:

- 1) I artikel 98.2 ska andra stycket ersättas med följande:
”De reducerade skattesatserna får inte tillämpas på tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg, med undantag för de som omfattas av punkt 6 i bilaga III.”
- 2) I artikel 99 ska följande punkt 3 läggas till:
”3. Genom undantag från punkt 1 får medlemsstaterna tillämpa reducerade skattesatser som är lägre än den minimiskattesats som fastställs i denna artikel eller bevilja undantag med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet på sådana varor och tjänster som avses i punkt 6 i bilaga III.”
- 3) I bilaga III ska punkt 6 ersättas med följande:
”6. Tillhandahållande, inklusive lån från bibliotek, av böcker, tidningar och tidskrifter förutom sådana som helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam eller helt eller huvudsakligen består av musik- eller filminnehåll.”

Artikel 2

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 3

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*