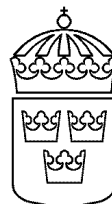


Konstitutionsutskottets yttrande

1995/96:KU1y

Mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar



1995/96
KU1y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 10 oktober 1995 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen 1995/96:45 Mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar jämte eventuella motioner. I detta yttrande behandlar konstitutionsutskottet endast förslaget förenlighet med tryckfrihetsförordningen och hur det kan antas påverka de ekonomiska villkoren för opinionsbildningen.

Utskottet

Propositionen

Pressutredningen -94 har i betänkandet SOU 1995:37 Vårt dagliga blad – stöd till svensk press lämnat förslag till presstödslag och därvid också föreslagit att en mervärdesskatt med en låg skattesats införs på dagstidningar. I kompletteringspropositionen (prop. 1994/95:150 bilaga 1) har regeringen angivit att den avser att lägga fram förslag om mervärdesskatt på dagstidningar med en förväntad inkomstförstärkningseffekt på minst 400 miljoner kronor. Propositionen innehåller förslag till en sådan beskattning.

I propositionen föreslås ändringar i dels mervärdesskattelagen (1994:200), dels lagen om ändring i lagen (1995:931) om ändring i mervärdesskattelagen, innebärande att skatteplikt införs för allmänna nyhetstidningar och att mervärdesskattesatsen bestäms till 6 %. Mervärdesskatten införs enligt förslaget den 1 januari 1996 och skall avse tidningar som levereras den 1 januari 1996 eller senare. Om förskottsinbetalning skett senast den 31 oktober 1995 skall mervärdesskatt dock inte tas ut.

Enligt propositionen har mervärdesskatten under senare år alltmer kommit att utvecklas mot en heltäckande allmän omsättningsskatt, som i princip omfattar alla varor och tjänster. Undantagen från den generella skatteplikten är numera få, avseende bl.a. vissa bank- och finansieringstjänster, tjänster inom sjukvården eller det sociala området samt omsättning av

1995/96:KU1y

vissa varor där olika tekniska skäl motiverar avvikelser.

Det nuvarande undantaget för dagstidningar motiveras enligt propositionen emellertid inte av beskattningstekniska skäl utan i stället framför allt av tidningarnas framskjutna roll i den demokratiska processen. Detta motiv är enligt propositionen i högsta grad fortfarande giltigt.

Den statsfinansiella situationen är emellertid mycket ansträngd, och regeringen anser det därför nödvändigt att föreslå att skatteplikt införs för omsättning av allmänna nyhetstidningar. Förslaget tillgodoser enligt propositionen de statsfinansiella intressena samtidigt som konkurrensneutraliteten förbättras.

Skattesatsen bör med hänsyn till dagspressens centrala betydelse i den demokratiska processen vara reducerad. Regeringen anser att 6 % är en lämplig nivå, och den bör gälla även för sådana radio- och kassettidningar som skattemässigt jämföras med de allmänna nyhetstidningarna. Regeringen bedömer också att den föreslagna mervärdesskatten inte kommer att negativt påverka dagstidningarnas möjligheter att sprida information till allmänheten.

När det gäller ikraftträdandet föreslås att mervärdesskatten på allmänna nyhetstidningar införs den 1 januari 1996 och att den skall avse tidningar som levereras från denna tidpunkt. Om förskottsinbetalning skett senast den 31 oktober 1995 skall mervärdesskatt dock inte tas ut.

Skälet till att den aktuella beskattningen skall införas den 1 januari 1996 är statsfinansiellt och baseras på överväganden i kompletteringspropositionen och i det s.k. konvergensprogrammet. Några tekniska hinder mot att införa beskattningen från den nämnda tidpunkten finns enligt propositionen inte.

Gällande regler om mervärdesskatt innebär enligt propositionen att dagstidningar som levereras efter ikraftträdandet den 1 januari 1996 alltid skall beläggas med mervärdesskatt, även om betalningen – dvs. prenumerationen – för tidningarna erlagts tidigare. Regeringen anser det dock skäligt att medge skattefrihet för tidningar som levereras efter årsskiftet men där betalning skett senast den 31 oktober 1995.

Regeringen beräknar att effekterna av den föreslagna beskattningen på statsbudgeten blir 0,35 miljarder kronor fr.o.m. 1997. Den föreslagna mervärdesskatten ger inte fullt ut den varaktiga effekt på 0,4 miljarder kronor som förutsatts i kompletteringspropositionen. Denna skillnad avser regeringen jämna ut genom att föreslå en höjning av punktskatten på folköl från den 1 januari 1996.

Motionerna

I en motion med anledning av propositionen (mot. 1995/96:Sk9) begär Isa Halvarsson och Karin Pilsäter, (båda fp), att riksdagen avslår förslaget om att införa en mervärdesskatt med 6 % på dagstidningar.

Motionärerna anför att dagspressen i Sverige är en oumbärlig institution och intar en särställning i vårt demokratiska liv. En statlig presspolitik behövs för att tidningarnas ställning skall säkras i framtiden. Formen för stimulansen bör vara så generell som möjligt, och stödet bör främja konkurrens och mångfald samt kanaliseras mer till branschen än den enskilda tidningen. Det viktigaste instrumentet i detta sammanhang är den generella befrielsen från mervärdesskatt. Att behålla denna indirekta förmån stärker enligt motionärerna dagspressen som medium, säkrar konkurrensrättvisan och stimulerar på så sätt förnyelse och utveckling. Motionärerna hänvisar också till ett tidigare förslag från Folkpartiet liberalerna om att det direkta presstödet skall halveras till 1998.

I en annan motion med anledning av propositionen (mot. 1995/96:Sk10) begär Bo Lundgren m.fl. (m) att riksdagen avslår propositionen och att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om snedvridningar av konkurrensförhållanden mellan bilagor till allmänna nyhetstidningar och tidskrifter.

Enligt motionärerna är det inte möjligt att isolerat ta ställning till frågan om att införa mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar utan att samtidigt diskutera reklamskatten och presstödet. I motionen framhålls den snedvridning i konkurrenshänseende som föreligger mellan allmänna nyhetstidningar och tidskrifter. Flera allmänna nyhetstidningar har infört bilagor som konkurrerar med tidskrifter som måste betala mervärdesskatt. Enligt motionärernas mening bör, i avvaktan på att regeringen redovisar en samlad bild beträffande mervärdes- och reklamskatt samt presstöd, åtgärder vidtas som minskar den nämnda konkurrenssnedvridningen.

I en tredje motion med anledning av propositionen (mot. 1995/96:Sk11) begär Lars Bäckström m.fl. (v) att riksdagen avslår propositionen och som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om dels ett samlat beslut angående presstödslag och moms på dagstidningar, dels en samordning av beslut om moms på tidningar och en breddad och höjd reklamskatt.

Enligt motionärerna finns det starka skäl som talar för att nyhetstidningar skall vara befriade från mervärdesskatt. Motionärerna delar regeringens bedömning att den föreslagna momsbreddningen ger en väsentlig inkomstförstärkning samtidigt som förslaget innebär en ökad konkurrensneutralitet mellan olika typer av tidningar. Enligt motionärerna är det mindre lämpligt att bryta loss ett av Pressutredningens förslag innan ställning tagits till övriga förslag från utredningen. Riksdagen bör vid ett och samma tillfälle ta ställning till Pressutredningens samlade förslag, anser motionärerna. Ytterligare överväganden bör göras beträffande möjligheten att finna alter-

1995/96:KU1y

nativa åtgärder för att åstadkomma den planerade inkomstförstärkningen och en förbättrad konkurrensneutralitet. Därvid bör bl.a. beaktas beräkningar som gjorts av Föreningen Svensk Fackpress, anser motionärerna. När det gäller EG:s mervärdesskattedirektiv anser motionärerna att mycket talar för att nuvarande övergångsordningar kommer att förlängas.

I en fjärde motion med anledning av propositionen (mot. 1995/96:Sk12) begär Marianne Samuelsson m.fl. (mp) att riksdagen avslår regeringens förslag om att moms införs på dagstidningar och att riksdagen hos regeringen begär förslag om att bredda och höja reklamskatten i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motionärerna delar inte regeringens uppfattning beträffande effekterna av att ta bort momsbefrielsen för dagstidningarna. Tidningsläsarna är enligt motionärerna mycket priskänsliga, och höjda priser leder enligt motionen sannolikt till minskat tidningsläsande, vilket innebär att allt fler människor riskerar att ställas utanför den dagliga nyhetsrapporteringen och debatten. Motionärerna förordar en omläggning av reklamskatten som ett alternativ till moms på dagstidningar, ett alternativ som också skulle ge större intäkter. Enligt motionärerna bör reklamskatt införas även för etermedia, och formerna för detta bör undersökas.

Bakgrund

Gällande regler

Enligt 3 kap. 12 § mervärdesskattelagen (ML) är omsättning, dvs. överlåtelse av allmänna nyhetstidningar, undantagen från skatteplikt. Detta undantag är ett s.k. kvalificerat undantag, vilket innebär att det föreligger avdragsrätt för ingående mervärdesskatt trots att upplageinkomsterna inte beskattas (10 kap. 11 § ML). Dock är annonsering i allmän nyhetstidning skattepliktig.

Även periodiska medlemsblad och periodiska personaltidningar är, i den mån de tillhandahålls gratis eller mot ersättning tillhandahålls utgivaren, medlemmar eller anställda, undantagna från mervärdesskatteplikt. Vissa periodiska organisationstidskrifter är också undantagna från skatteplikt (3 kap. 14 § ML). Även tjänster som avser införande eller ackvisition av annonser i periodiska medlemsblad, personaltidningar och organisations-tidskrifter undantas från skatteplikt (3 kap. 19 § ML). Framställning av publikationer samt tjänster som framställaren tillhandahåller i samband

med framställningen är också undantagna från skatteplikt med rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt.

För andra tidskrifter än de som nämnts gäller vanliga mervärdesskatte-regler, vilket innebär att mervärdesskatt tas ut med 25 % av försäljnings-priset exkl. moms samt med 25 % på annonsintäkter exkl. moms. Avdrag får göras med ingående mervärdesskatt.

EG-regler

I det s.k. sjätte mervärdesskattedirektivet finns huvuddelen av EG:s regler avseende mervärdesskatter samlade. Enligt artikel 12.3 a bör medlemslän-derna tillämpa en normalskattesats om minst 15 % av beskattningsunderla-get. Emellertid står det medlemsländerna fritt att tillämpa en högre skatte-sats. Normalskattesatsen skall vara lika för varor och tjänster. Något un-dantag från skatteplikt för omsättning av allmänna nyhetstidningar finns inte i direktivet. Även annonstjänster omfattas fullt ut av skatteplikten.

Lägre skattenivåer än 15 % får i princip tillämpas för vissa i direktivet uppräknade varor och tjänster, däribland nyhetstidningar och tidskrifter, men inte beträffande sådant material som är att hänföra till annonsering. S.k. nollskattesatser får bara tillämpas övergångsvis och endast under vissa villkor. Sverige har medgett rätt att tillämpa den nuvarande nollskattesat-sen för nyhetstidningar i vart fall fram till den 1 januari 1997. Senast den 31 december 1995 skall ministerrådet enhälligt besluta vilken minimiskat-tesats som skall tillämpas efter den 31 december 1996.

Bakgrunden till de svenska reglerna

Dagstidningar undantogs från omsättningsskatt när denna infördes 1959. Motivet härför angavs vara såväl skattetekniskt som principiellt. Skatt-skyldigheten för dagstidningarna diskuterades även då mervärdesskatten senare ersatte omsättningsskatten.

I regeringens proposition (prop. 1968:100) med förslag till förordning om mervärdesskatt m.m. anfördes att andra än rent skattetekniska hänsyn borde gälla i fråga om dagspressen. I propositionen angavs som motiv för skattebefrielse för dagspressen att tidningsbranschen skulle stödjas eko-nomiskt. Undantaget från den allmänna varuskatten borde överföras till mervärdesskatten i avvaktan på den pågående Pressutredningen. Undanta-get föreslogs vara av kvalificerad art. Annonser och annonstjänster skulle dock beläggas med mervärdesskatt.

Dagstidningskommittén tog i sitt betänkande SOU 1988:48 upp frågan om befrielsen från mervärdesskatt och framhöll bl.a. att dagstidningarnas framskjutna roll för den demokratiska processen och den starka ställningen i det allmänna medvetandet borde sättas före en i och för sig förståelig strävan efter likabehandling i olika skattesystem. Kommittén för indirekta skatter förordade i sitt betänkande SOU 1989:35 att skatteplikten för för-

1995/96:KU1y

säljning av tidningar borde utsträckas till att även omfatta allmänna nyhetstidningar. I proposition 1989/90:111 med anledning av betänkandet framhölls att utifrån en samlad bedömning borde undantaget från skatteplikt bestå.

Frågan om dagstidningarnas mervärdesskatt har också behandlats av Utredningen om vissa mervärdesskattefrågor i ett delbetänkande (SOU 1993:75). Utredningen föreslog att en enhetlig skattesats på 12 % borde införas för allmänna nyhetstidningar, andra periodiska publikationer och böcker. Det innebär att det kvalificerade undantaget för allmänna nyhetstidningar skulle upphöra.

Konstitutionsutskottets bedömning

I detta yttrande över förslaget i proposition 1995/96:45 om att införa mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar koncentrerar utskottet sin bedömning till förslagets förenlighet med tryckfrihetsförordningen.

När det gäller hur förslaget om införande av mervärdesskatt kan tänkas påverka villkoren för opinionsbildningen konstaterar utskottet att det inte finns någon helt klarläggande bild av dessa effekter. I utredningen och vissa motioner som väckts med anledning av propositionen redovisas skäl som talar både för och mot vissa tidningsföretags förmåga att klara kostnadsökningarna och intäktsminskningarna samt hushållens möjligheter att klara de ökade kostnaderna för tidningsläsning. Utskottet har inte haft möjlighet att göra en egen analys av dessa förhållanden.

När det gäller de tryckfrihetsrättsliga aspekterna anges i 1:1 TF bl.a. rätten att utan några i förväg lagda hinder utgiva skrifter. I 1:2 TF anges bl.a. att det inte är tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra tryckning, utgivning eller spridning av skriften.

I Petréns och Ragnemalms kommentar till 1:2 TF anförts bl.a. att hindret mot tryckning eller utgivning av tryckt skrift inte behöver vara absolut. Även åtgärd som verkar väsentligen försvårande eller ekonomiskt förlustbringande är otillåten. ”En skatt, lagd på vissa publikationer på grund av deras innehåll, som klart försvårar utgivningen, kan exempelvis anses som ett hinder. På liknande sätt torde även positiva ingripanden till stöd för vissa publikationer på grund av deras innehåll kunna erhålla den faktiska karaktären av hinder för konkurrerande publikationer, vilka inte kommit i åtnjutande av stödåtgärderna”, heter det vidare i kommentaren (Petrén &

Ragnemalm, 1980 s. 380).

Med hänvisning till vad som redovisats i det föregående kan enligt konstitutionsutskottets mening det aktuella förslaget om att införa mervärdesskatt på allmänna nyhetstidningar inte anses utgöra något hinder i TF:s mening mot tryckning, utgivning eller spridning av tryckt skrift.

1995/96:KU1y

Stockholm den 9 november 1995

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Ingvar Johnsson (s), Widar Andersson (s), Birger Hagård (m), Birgitta Hambræus (c), Björn von Sydow (s), Jerry Martinger (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Pär-Axel Sahlberg (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nils-Göran Holmqvist (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).

Gotab, Stockholm 1995