



Reducerade mervärdesskattesatser

Finansdepartementet

2008-10-08

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 428

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112 EG i fråga om reducerade mervärdesskattesatser.

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ändringar av rådets direktiv 2006/112/EG¹ om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i det följande benämnt mervärdesskattedirektivet, som bl.a. innebär möjlighet för alla medlemsstater att tillämpa reducerad mervärdesskattesats på de tjänster som ingår i försöket med reducerad skattesats på vissa arbetsintensiva tjänster (det s.k. lågmomsförsöket) och på restaurangtjänster (dock inte på alkoholhaltiga drycker).

Vidare föreslår kommissionen vissa tekniska justeringar av texten i mervärdesskattedirektivet. Bl.a. föreslås ett tydliggörande av texten så att det framgår att även ljudböcker i fysiskt format och inte bara traditionella tryckta böcker omfattas av möjligheten till reducerad mervärdesskattesats.

Regeringen välkomnar förslaget.

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

1.1 Ärendets bakgrund

Efter att frågan om reducerade mervärdesskattesatser diskuterats i rådet under flera års tid beställde rådet i februari 2006 en rapport från kommissionen om utvärdering av effekter av reducerade mervärdesskattesatser. Denna skulle omfatta lokalt tillhandahållna tjänster, även restaurangtjänster, med fokus på sysselsättning, ekonomisk tillväxt samt effekterna på den inre marknaden. Rapporten skulle baseras på en extern studie från en oberoende tankesmedja.

I juli 2007 lade kommissionen fram ett meddelande inför rådet tillsammans med en utvärderingsrapport skriven av den oberoende tankesmedjan Copenhagen Economics². I meddelandet för kommissionen ett resonemang om hur det framtida skattesatssystemet skulle kunna se ut (se vidare 2007/08:FPM 20). En principiell diskussion om detta förs i rådet. Parallellt med denna principiella diskussion har nu kommissionen lämnat ett begränsat, konkret förslag som i huvudsak innehåller utökad möjlighet att använda reducerad mervärdesskattesats i tjänstesektorn. Förslaget, som lämnades den 7 juli 2008, har föregåtts av ett offentligt samråd³.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att de varor och tjänster på vilka medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa reducerad mervärdesskattesats utökas med:

- De tjänster som i dag omfattas av lågmomsförsöket⁴,
- restaurangtjänster (med undantag för alkoholhaltiga drycker),
- leverans, byggande, ändring och underhåll av bostäder, renovering, ändring, reparation och underhåll och städning av gudstjänstlokaler samt kulturellt och historiskt värdefulla byggnader,
- trädgårdstjänster, rengöring och underhåll av lös egendom och kroppsvård.

² Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union.

³ Consultation paper Review of existing legislation on VAT reduced rates TAXUD/D1 D/242321.

⁴ Försöket omfattar följande tjänster: 1. Mindre reparationer av a) cyklar, b) skor och lädervaror, c) kläder och hushållslinne (inbegripet lagning och ändring). 2. Renovering och reparation av privata bostäder. 3. Fönsterputsning och städning av privata hushåll. 4. Hemtjänster såsom hemhjälp och vård av barn, gamla, sjuka eller personer med funktionshinder. 5. Frisörverksamhet.

Vidare föreslår kommissionen vissa tekniska justeringar av texten i mervärdesskattedirektivet, bl.a. ett tydliggörande av texten så att det framgår att även ljudböcker i fysiskt format och inte bara traditionella tryckta böcker omfattas av möjligheten till reducerad mervärdesskattesats.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Reducerade mervärdesskattesatser får enligt mervärdesskattedirektivet endast tillämpas av medlemsstaterna på de varor och tjänster som finns uppräknade i mervärdesskattedirektivet.⁵ Medlemsstaterna kan fritt välja från denna uppräknade och behöver inte införa reducerad mervärdesskattesats endast av den anledningen av mervärdesskattedirektivet tillåter det. Med de nu föreslagna ändringarna av mervärdesskattedirektivet följer alltså inte någon skyldighet att vidga det tillämpningsområde för reducerad mervärdesskattesats som den svenska mervärdesskattelagen (1994:200), ML, föreskriver. De varor och tjänster som Sverige tillämpar reducerad mervärdesskattesats på i dag finns uppräknade i 7 kap. 1 § ML.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys⁶ är i huvudsak baserad på de slutsatser som dras i rapporten från Copenhagen Economics. Sammanfattningsvis anför kommissionen följande (här starkt förenklat). De föreslagna ändringarna kommer sannolikt medföra både efterfråge- och sysselsättningsökning samt motverka svartarbete och hemarbete (Do-It-Yourself). Den legala och ekonomiska säkerheten kommer att förbättras. Man förutspår ökad ekonomisk tillväxt och minskning av den strukturella arbetslösheten. Förslaget bedöms inte påverka företagens fullgörandekostnader eller den inre marknaden nämnvärt. Effekterna för små- och medelstora företag (SMEs) bedöms vara positiva eftersom de aktuella sektorerna domineras av SMEs.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Mervärdesbeskattning utgör indirekt en skatt på arbete. Den naturliga utgångspunkten för regeringen vid översyn av EU:s skattesatsstruktur är därför regeringens övergripande mål om fler i arbete. Vid utformning av en

⁵ Specialavvikelser för vissa medlemsstater förekommer dock genom bl.a. deras anslutningsfördrag.

⁶ SEC(2008) 2190

framtida skattesatsstruktur bör ekonomiska principer vara vägledande som främjar en bättre fungerande samhällsekonomi med ett högre arbetsutbud och en högre permanent sysselsättning i den vita/beskattade sektorn. Vidare bör det inom direktivet finnas möjlighet för unionens medlemsländer att använda mervärdesskatten för att påverka samhällets inkomstfördelning. En central aspekt att bevaka är att de administrativa kostnaderna för företag som sysslar med handel inom gemenskapen hålls nere. Regeringen anser att följande tre principer i första hand bör vara vägledande vid fastställande av vilka varor och tjänster som i framtiden skall kunna omfattas av reducerad skattesats:

- Ökad produktivitet (motverka hemarbete och svartarbete)
- Högre strukturell (varaktig) sysselsättning (ökat arbetsutbud, eventuellt även riktad efterfrågan mot områden med lågutbildad arbetskraft)
- Inkomstfördelning

Regeringen har även att bevaka och verka för att nedsatta skattesatser blir fortsatt möjliga inom områden där Sverige redan idag tillämpar en reducerad skattesats. Exempel på dessa är kultur (inkl. tidningar och böcker), idrott och social välfärd.

Eftersom en sänkt mervärdesskatt i ekonomiskt avseende kan jämföras med en sänkt skatt på arbetsinkomster, bidrar en sänkning av mervärdesskatten till en minskad skattekil, vilket ökar arbetsutbudet och därmed leder till en högre sysselsättning (jfr de ovan nämnda principerna om ökad produktivitet och högre strukturell sysselsättning). Mot denna bakgrund välkomnar regeringen de nu föreslagna ändringarna av mervärdesskattedirektivets bestämmelser om reducerade skattesatser.

Regeringen är positivt till att alla medlemsstater ges permanent möjlighet att tillämpa reducerad skattesats på de tjänster som i dag omfattas av lågmomsförsöket och på restaurangtjänster (med undantag för alkoholhaltiga drycker). Regeringen är vidare positivt till den föreslagna reducerade skattesatsen i bostadssektorn, på trädgårdstjänster, på rengöring och underhåll av lös egendom och på kroppsvård.

Vad häfter gäller de föreslagna tekniska justeringarna kommer regeringen att verka för en justering som tydliggör att även ljudböcker i fysiskt format och inte bara traditionella tryckta böcker omfattas av möjligheten till reducerad skattesats. Regeringens uppfattning i denna fråga är att mervärdesskattedirektivet kan tolkas på ett sådant sätt att det inkluderar ljudböcker i fysiskt format, men eftersom denna uppfattning inte delas av kommissionen ser vi mycket positivt på en justering av direktivtexten. Regeringen motsätter sig inte övriga tekniska justeringar.

I diskussionerna om reducerade skattesatser finns två grupperingar. Den ena är avvisande till att lågmomsområdet vidgas. Den anser inte att hållbara ekonomiska skäl finns. Inom den andra grupperingen är medlemsstaterna positiva till utvidgning i olika grad. De flesta inom denna grupp är positiva till en utvidgning av lågmomsområdet till att omfatta de tjänster som i dag omfattas av lågmomsförsöket.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har ännu inte lämnat några yttranden.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till 27 myndigheter och organisationer. 20 remissinstanser har yttrat sig. 16 av dessa är positiv till kommissionens förslag. (Kommerskollegium, Tullverket, Konjunkturinstitutet, NUTEK, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Almega, FöretagarFörbundet, Sveriges Kommuner och Landsting, SABO, Fastighetsägarna, Sveriges byggindustrier, Frisörföretagarna, Svenska Turistföreningen, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, Svensk Turism och Max Hamburgerrestauranger AB). Konkurrensverket har inget att invända mot förslaget, men framhåller att en enhetlig mervärdesskattesats är att föredra ur konkurrenssynpunkt. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering är försiktigt positivt.

Skatteverket anser att en enhetlig mervärdesskattesats är att föredra.

Företagarna är principiellt skeptiska till utökad möjlighet att använda reducerade skattesatser eftersom detta medför risk för ökad administrativ börda för små- och medelstora företag.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De gemensamma mervärdesskattereglerna regleras i mervärdesskattedirektivet, 2006/112/EG. Av artikel 93 i EG-fördraget framgår att rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och den Ekonomiska och sociala kommittén, ska anta bestämmelser om harmoniseringen av bl.a. omsättningsskatter, för att säkerställa att den inre marknaden fungerar.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att subsidiaritetsprincipen är tillämplig eftersom förslaget inte omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet.

Medlemsstaterna kan på egen hand inte uppfylla målet i förslaget i tillräcklig grad eftersom gemenskapens harmoniserade bestämmelser om tillämpningen av lägre mervärdesskattesatser endast kan ändras genom en gemenskapsrättsakt och medlemsstaternas lagstiftning får inte avvika från de harmoniserade bestämmelserna. Därför kan förslagets mål endast uppnås genom gemenskapsåtgärder som kan säkerställa att EU:s medborgare behandlas lika. Kommissionen anser att förslaget därför är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen delar denna uppfattning.

Kommissionen anför vidare att den anser att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl. Medlemsstaternas möjlighet att själva välja om de vill tillämpa reducerade mervärdesskattesatser eller inte kvarstår och förslaget medför alltså inget krav på medlemsstaterna. Regeringen delar kommissionens uppfattning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att diskuteras i rådsarbetsgruppen för indirekta skatter under hösten 2008.

4.2 Fackuttryck/termer

-