

Skatteutskottets yttrande 2018/19:SkU3y

Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 26 mars 2019 att ge skatteutskottet möjlighet att yttra sig över proposition 2018/19:73 Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer och eventuella följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Skatteutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som rör skatteutskottets beredningsområde, dvs. förslaget om att mervärdesskattesatsen för elektroniska publikationer sänks från 25 till 6 procent. Förslaget innebär att skattesatsen ska sänkas på produkter som tillhandahålls på elektronisk väg och som motsvarar böcker, tidningar och tidskrifter samt andra liknande produkter som i dag beskattas med 6 procent.

En motion, 2018/19:3051 av Elisabeth Svantesson och Jakob Forssmed (M, KD), finns i ärendet, men denna innehåller inget yrkande med avseende på utskottets beredningsområde.

Utskottet välkomnar förslaget och anser att finansutskottet bör tillstyrka förslaget till sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer.

Utskottets överväganden

Bakgrund

I november 2018 antog Europeiska unionens råd förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på böcker, tidningar och tidskrifter. Syftet med ändringarna är att göra det möjligt för de medlemsstater som vill anpassa mervärdesskattesatserna för publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg till de skattesatser som gäller för publikationer som tillhandahålls på någon form av fysisk bärare. Det är därmed nu möjligt att i Sverige sänka mervärdesskattesatsen på elektroniska publikationer.

Tidigare har det enligt mervärdesskattedirektivet inte varit möjligt att införa en reducerad skattesats på publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg. Som regeringen anför har Sverige varit drivande under arbetet med att ändra mervärdesskattedirektivet. Sänkningen av mervärdesskatten på elektroniska publikationer ska skapa bättre förutsättningar för kultur- och mediebranschen att anpassa sig till det nya medielandskapet där en stor del av konsumtionen av nyheter, böcker och tidningar sker digitalt. Förslaget kommer att underlätta för många tidningar och nyhetssidor att fortsätta erbjuda en granskande och oberoende journalistik. Regeringen anför att det därför är ett angeläget förslag som skyndsamt bör införas.

Skatteutskottet har länge intresserat sig för och drivit frågan om att möjliggöra för medlemsstaterna att införa reducerad moms på publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg. Utskottet har under denna tid hela tiden agerat i enighet om frågans vikt. Redan i sitt utlåtande över grönboken om mervärdesskattens framtid 2010/11:SkU25 sa utskottet följande:

När det gäller marknaden för böcker, tidningar och tidskrifter är det i dag möjligt att tillämpa en reducerad skattesats på tryckta böcker i alla format samt ljudböcker och e-böcker i form av cd-skivor. Detsamma gäller för tryckta tidningar och tidskrifter. Digitala böcker, dvs. e-böcker (text) och nedladdningsbara ljudböcker (ljud), omfattas dock inte av möjligheten till lågmoms. För dessa produkter samt för tidningar och tidskrifter som levereras online måste varje medlemsland inom EU tillämpa sitt lands normalskattesats. Utskottet anser att det inom yttrandefrihetsområdet är särskilt viktigt att samma mervärdesskattesats kan tillämpas på produkter som finns både i traditionella sammanhang och i en digital miljö. Det är innehållet som ska vara avgörande och inte publiceringsformatet eller distributionsformen. Ett sådant synsätt ligger också i linje med den digitala agendan för Europa där konvergens förordas mellan den fysiska världen och världen online, även i fråga om skatter (KOM(2010) 245, En digital agenda för Europa).

Utskottet har sedan dess fortsatt att intressera sig för frågan och hänvisade t.ex. i sitt betänkande 2013/14:SkU18 Mervärdesskatt till att utskottet tagit upp frågan vid olika mötestillfällen med övriga medlemsländer i EU och vid

enskilda möten med EU-kommissionen. I sitt senaste betänkande om motioner om mervärdesskatt, 2018/19:SkU13, anförde utskottet följande:

När det gäller moms på e-böcker vill utskottet lyfta fram och välkomna att regeringen i februari 2019 har överlämnat en remiss till Lagrådet med förslag om att sänka momsen på elektroniska publikationer från 25 till 6 procent. Det innebär att momsen på t.ex. digitala tidningar och e-böcker hamnar på samma nivå som tryckta motsvarigheter. Förslaget är en del av budgetsamarbetet mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

Den sänkta momsen ska skapa bättre förutsättningar för kultur- och mediebranschen att anpassa sig till det nya medielandskapet där en stor del av konsumtionen av nyheter, böcker och tidningar sker digitalt.

De nya reglerna föreslås börja gälla den 1 juli 2019 och omfatta elektroniska motsvarigheter till publikationer som i tryckt form beskattas med 6 procent, bl.a. tidningar, tidskrifter och böcker. Publikationer som huvudsakligen består av reklam, rörlig bild eller musik omfattas inte av den sänkta momsen. Förslaget följer ett EU-direktiv som beslutades i november och som Sverige länge arbetat för att få till stånd.

Propositionen

I propositionen föreslås att mervärdesskattesatsen för elektroniska publikationer sänks från 25 till 6 procent. Det innebär att skattesatsen ska sänkas på produkter som tillhandhålls på elektronisk väg och som motsvarar böcker, tidningar och tidskrifter samt andra liknande produkter som i dag beskattas med 6 procent. Produkter som helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam eller helt eller huvudsakligen består av rörlig bild eller hörbar musik ska inte omfattas. Förslaget medför ändringar i mervärdesskattelagen (1994:200). Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Regeringen anger som skäl för sitt förslag bl.a. att den digitala utvecklingen innebär utmaningar för kultur- och mediebranschen. Tidningsbranschen präglas i hög grad av den digitala omställningen och den strukturomvandling som sker, vilken åtminstone hittills inneburit fallande upplagor, försäljning och annonsintäkter för tidningar. Digitaliseringen är en avgörande framtidsfråga för dagspressen. I takt med att tidningsföretagen utvecklar digitala utgåvor och söker vägar för att kunna ta betalt för det redaktionella material som tillgängliggörs på nätet, är det en konkurrensmässig nackdel att en reducerad skattesats inte kan tillämpas på de publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg. Oberoende medier i hela landet är av stor vikt för allmänhetens tillgång till lokal nyhetsförmedling och möjligheten att vara demokratiskt delaktig. Det är därför av stor vikt att tidningsbranschen ges förutsättningar att långsiktigt kunna utveckla elektroniska sätt för sin publicering, för att även i framtiden kunna bidra med nyhets- och opinionsmaterial av hög kvalitet. Detta har försvårats av att tillhandahållanden av publikationer på elektronisk väg beskattats med en högre skattesats än motsvarande tryckta publikationer. Regeringen anser vidare att för att främja ett ökat läsande och stimulera mångfald, kvalitet och fördjupning i utgivningen av litteratur bör alla böcker oavsett distributionssätt omfattas av den

reducerade skattesatsen. Läsning handlar ytterst om demokrati och likvärdighet, dels när det gäller tillgången till utbildning och kultur, dels när det gäller möjligheten att ta plats i samhället och som medborgare delta i det demokratiska samtalet.

Ändringar i mervärdesskattedirektivet möjliggör nu ändringar i mervärdesskattelagen. Mervärdesskattedirektivet har tidigare förhindrat medlemsstaterna att införa en reducerad skattesats på publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg. Eftersom dessa elektroniskt levererade publikationer inte är fysiska varor anses de utgöra tjänster. Ett skäl till att det tidigare inte har varit möjligt med reducerad skattesats på dessa tjänster har varit att det kan vara svårt att dra gränsen mellan olika typer av digitala tjänster. Denna olikbehandling har dock medfört flera nackdelar för branschen. Ett av syftena med förslaget, säger regeringen, är att jämförbara produkter ska beskattas med samma skattesats. Denna bestämmelse bör således omfatta motsvarigheter till samtliga de produkter i 7 kap. 1 § tredje stycket 1–4 ML som i dag omfattas av den reducerade skattesatsen. Gränsen för medlemsstaternas frihet när det gäller att avgränsa tillämpningsområdet för den reducerade skattesatsen på det här området bestäms av punkt 6 i bilaga III till mervärdesskattedirektivet. I den nya lydelsen av denna punkt begränsas tillämpningsområdet på så sätt att en publikation inte omfattas om den helt eller huvudsakligen är ägnad åt reklam eller helt eller huvudsakligen består av videoinnehåll eller hörbar musik.

Regeringen lyfter särskilt fram frågan om vad som bör anses utgöra en elektronisk publikation. Av propositionen Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidskrifter, m.m. (prop. 2001/02:45), genom vilken lågmoms på böcker infördes, framgår att den lägre skattesatsen för böcker m.m. främst var avsedd för publikationer som i huvudsak består av text av något slag och är avsedda för egentlig läsning. Detta bör också vara utgångspunkten för bedömningen av om en viss produkt, oavsett om det är en bok, tidning eller tidskrift som publiceras på elektronisk väg, omfattas av den nya bestämmelsen. Regeringen anser att det med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen inte är lämpligt att i lagtexten definiera vad som utgör en elektronisk publikation.

Lagrådet har haft synpunkter på hur bestämmelsen utformats. Regeringen bemöter detta med följande:

Även Lagrådet anser att det krävs förtydliganden av vad som ska anses omfattas av bestämmelsen och hur lagtexten ska tolkas. Regeringen konstaterar att bestämmelsen endast ska omfatta produkter som motsvarar sådana tryckta publikationer som i dag beskattas med den reducerade skattesatsen. Utgångspunkten för denna bedömning bör enligt regeringen vara produktens innehåll. Regeringen anser att det får göras en bedömning för varje enskild produkt om dess huvudsakliga användningsområde är detsamma som för en motsvarande tryckt produkt. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till vilken betydelse de olika delarna i den aktuella publikationen har för den genomsnittlige konsumenten av den aktuella produkten. Om t.ex. texten till den rörliga bilden eller den hörbara musiken endast är ett medel för att på bästa sätt kunna nyttja den rörliga bilden eller den hörbara musiken omfattas publikationen inte av den reducerade

skattesatsen. Den huvudsakliga delen består i sådant fall av den rörliga bilden eller den hörbara musiken. Regeringen anser att det bör överlämnas till rättstillämpningen att avgöra hur den närmare bedömningen ska göras i de enskilda fallen. Lagrådet efterfrågar förtydliganden av om det ska göras en helhetsbedömning beträffande reklam, rörlig bild och hörbar musik eller om huvudsaklighetsbedömningen ska ta sikte på dessa delar var för sig. Mot bakgrund av lydelsen av direktivet anser regeringen att huvudsaklighetsbedömningen ska ta sikte på dessa delar var för sig på så sätt att delen bestående av reklam ska bedömas i förhållande till hela den elektroniska publikationen samt delen bestående av rörlig bild eller musik i förhållande till hela den elektroniska publikationen. En förutsättning för att bestämmelsen över huvud taget ska vara tillämplig är dock, som ovan nämnts, att produkten motsvarar en publikation som i tryckt form skulle beskattas med den reducerade skattesatsen. Om produkten inte uppfyller denna grundläggande förutsättning blir bestämmelsen inte tillämplig.

Konsekvensanalys

Om de offentligfinansiella effekterna av förslaget anför regeringen följande:

Att sänka mervärdesskattesatsen från 25 procent till 6 procent för publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg bedöms innebära en negativ offentligfinansiell effekt på ca 195 miljoner kronor brutto och netto 2019 (halvårseffekt). För 2020 bedöms den negativa offentlig-finansiella effekten bli ca 410 miljoner kronor. I beräkningen av de offentligfinansiella effekterna har antagits att skattesänkningen slår igenom till fullo på priserna.

Av effekten 2020 bedöms ca 200 miljoner kronor avse elektroniska böcker (digitala text-, bild- eller ljudböcker), ca 180 miljoner kronor digitala dagstidningar och ca 30 miljoner kronor digitala tidskrifter.

Den varaktiga negativa effekten på de offentliga finanserna bedöms bli ca 375 miljoner kronor netto per år. Nettoeffekten beaktar reformens påverkan på konsumentprisindex (KPI) och de följder KPI-förändringen får på statens intäkter och utgifter. Nettoeffekten slår i detta fall igenom år 2021. För 2019 och 2020 är bruttoeffekten lika med nettoeffekten.

När det gäller effekter för enskilda menar regeringen att konsumenter utan avdragsrätt, alltså i synnerhet privatpersoner, kommer att gynnas av förslaget i den utsträckning skattesänkningen slår igenom på priserna på produkterna.

Motionen

I motion 2018/19:3051 av Elisabeth Svantesson och Jakob Forssmed (M, KD) finns två yrkanden om de delar av propositionen som inte berör skatteutskottets ansvarsområde. I övrigt välkomnar motionärerna förslaget om sänkt mervärdesskatt till 6 procent för elektroniska publikationer.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar regeringens förslag om sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer och har inte något att anföra med anledning av förslaget. Utskottet anser att finansutskottet bör tillstyrka förslaget.

Stockholm den 23 april 2019

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Hillevi Larsson (S), Helena Bouveng (M), Bo Broman (SD), Tony Haddou (V), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Joar Forssell (L), Eric Westroth (SD), Rebecka Le Moine (MP), Kjell Jansson (M), Sultan Kayhan (S) och Sofia Westergren (M).