

Innehåll

Bilagor

| | | |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv..... | 5 |
| Bilaga 2 | Bakgrund till och avgränsningsproblem med nuvarande reducerade mervärdesskattesatser | 21 |
| Bilaga 3 | Vissa EG-relaterade frågor | 231 |
| Bilaga 4 | Sammanställning av svar på <i>Förfrågan till kultursektorn</i> | 281 |
| Bilaga 5 | Samhällsekonomiska effekter vid genomförandet av en budgetneutral förändring av momssatsstrukturen – metoder och utgångspunkter. | 361 |
| Bilaga 6 | Consumer Demand and Labor Supply in Sweden 1980-2003 | 449 |
| Bilaga 7 | Skatteincidens i reglerade företag med speciellt fokus på kultursektorn..... | 491 |
| Bilaga 8 | Statskontoret <i>Reducerad mervärdesskatt i subventionerade verksamheter</i> | 511 |
| Bilaga 9 | Möten och ärenden | 585 |

Kommittédirektiv



**Översyn av reglerna om reducerade
mervärdesskattesatser m.m.**

**Dir.
2002:141**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att göra en översyn av tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna och undantagen från beskattning inom mervärdesskatteområdet. I uppdraget ingår att kartlägga de avgränsningsproblem som finns med nuvarande regler. Översynen skall syfta till en begränsning av avgränsningsproblemen. Översynen skall också innefatta en analys av skattesatsernas struktur utifrån rättsliga, administrativa, ekonomiska, fördelningspolitiska och statsfinansiella aspekter. Mervärdesskattens påverkan på konkurrensituationen mellan och inom olika branscher skall belysas. Utredaren skall lämna de förslag till förändringar som behövs. Vid utformningen av förslagen skall även internationella aspekter på det svenska mervärdesskatte-systemet beaktas.

Genom tillsättandet av denna utredning beaktas det tillkännagivande som riksdagen riktat till regeringen i frågan (rskr. 2001/02:199) och skatteutskottets uttalande (bet. 1996/97:SkU6) om att regeringen skall redovisa effekterna av den mervärdesskattelagstiftning inom kulturområdet som trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:10).

Tillkännagivande och uttalande av riksdagen som utredaren skall beakta

Riksdagen har riktat ett tillkännagivande till regeringen om att utreda mervärdesskattesatserna

Av skatteutskottets betänkande 2001/2002:SkU18 framgår att det i flera motioner lämnats förslag om att en översyn av mervärdesskattesatserna bör göras. I ett stort antal motioner har krävts att nya grupper av varor och tjänster skall beskattas med reducerad skattesats eller att gränsdragningarna inom lågbeskattade områden ses över. Yrkande har även framställts om att en total översyn av mervärdesskattens konstruktion bör göras i syfte att minska mervärdesskatterelaterade konkurrenssnedvridningar såväl inom landet som i förhållande till EU.

Skatteutskottet redogör i betänkandet för innehållet i lämnade motioner och bakgrunden till nuvarande regler. Utskottet beskriver att systemet blivit alltmer svåröverskådligt och krångligt och att gränsdragningen mellan vad som skall beskattas med reducerad skattesats respektive undantas från beskattning i en del fall framstår som svårbegriplig och orättvis. När ett närbesläktat och näraliggande område beskattas på en högre nivå ger gränsdragningarna ibland upphov till känsliga och vidlyftiga rättvisediskussioner. Utskottet redogör vidare för att skattemyndigheten tvingas till grannlaga avgöranden om huruvida varor och verksamheter skall hänföras till den ena eller den andra gruppen och att näringsidkare ibland lägger ned avsevärda ansträngningar och betydande kostnader på att få till stånd en förmånligare mervärdesskattning av just de varor och tjänster som den näringsidkaren producerar.

Utskottet gjorde sammanfattningsvis följande bedömning (sid. 20).

Mot bakgrund härav finner utskottet att regeringen bör se över tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna. En kartläggning bör ske av avgränsningsproblemen inom de lågbeskattade områdena. Även avgränsningsproblemen mellan områdena för lågbeskattning och full beskattning samt mellan områdena för beskattning och icke beskattning bör analyseras. Översynen bör syfta till en begränsning av avgränsningsproblemen och även innefatta en analys av skattesatsernas struktur utifrån rättsliga, administrativa, ekonomiska, fördelningspolitiska och statsfinansiella aspekter. Likaså bör mervärdesskattens påverkan på konkurrensituationen mellan och inom olika branscher belysas. Översynen bör givetvis beakta vad som är tillåtet enligt gällande EG-regler på området, men inom ramen för dessa regler får

översynen – om det bedöms som motiverat – lämna de förslag till förändringar som behövs. Översynen bör även beakta de förslag som i höst kommer att lämnas av Mervärdesskatteutredningen (dir. 1999:10) och Skattebasutredningen (dir. 2000:51).

Utskottet anser att riksdagen bör rikta ett tillkännagivande om det nyss anförda till regeringen. Härmed får enligt utskottets mening de motioner som behandlas under detta avsnitt i större eller mindre delar anses bifallna eller i vart fall rimligen tillgodosedda.

Riksdagen biföll den 10 april 2002 skatteutskottets förslag (riksdagsskrivelse 2001/02:199).

Mot bakgrund av detta tillkännagivande har regeringen i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:01) uttalat att en utredning skall tillsättas senare under hösten 2002 med uppdrag att se över de reducerade mervärdesskattesatserna på det sätt som angivits i tillkännagivandet.

Effekter av 1997 års mervärdesskattelagstiftning inom kulturområdet

Skatteutskottet uttalade i betänkandet 1996/97:SkU6 Mervärdesskatt inom kultur-, utbildnings- och idrottsområdet att de föreslagna mervärdesskattereglerna på kulturområdet kan komma att vålla gränsdragningsproblem som visar sig först när de nya reglerna varit i gång någon tid. Förslaget innebar att undantaget från skatteplikt för tillträde till konserter, cirkus-, teater-, balett- eller operaföreställningar eller andra jämförliga föreställningar avskaffades. En reducerad skattesats om 6 procent bestämdes. Riksdagen förutsatte att regeringen noga skulle informera sig om vilka effekter den nya lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:10), skulle få i den praktiska tillämpningen och i lämpligt sammanhang redovisa dessa för riksdagen och föreslå de ändringar som skulle kunna bli påkallade.

Gällande regler om reducerad skattesats och undantag från beskattning inom Sverige och EU

Systematiken i den svenska mervärdesskattelagen

Omsättning av varor och tjänster samt import är skattepliktiga om inte annat anges, se 3 kap. 1 § första stycket mervärdesskattelagen (1994:200, ML). Undantagen från beskattning regleras framför allt

i 3 kap. ML. Tillämplig skattesats är om inte annat anges 25 procent av beskattningsunderlaget (normalskattesatsen). För vissa uttryckligen uppräknade typer av omsättningar är dock skattesatsen reducerad till 12 respektive 6 procent av beskattningsunderlaget (7 kap. 1 § ML). Slutligen finns det även ett fåtal omsättningar som är undantagna från beskattning med rätt till återbetalning av ingående skatt (s.k. kvalificerat undantag eller nollskattesats).

Varu- och tjänsteomsättning som beskattas med reducerad skattesats

Med den reducerade skattesatsen 12 procent beskattas omsättning av livsmedel, rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet och camping, transport i skidliftar och omsättning av konstverk som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo samt import av konstverk, samlarföremål och antikviteter.

Med den reducerade skattesatsen 6 procent beskattas omsättning av böcker, tidningar m.m., tillträde till konserter, cirkus-, biograf-, teater-, opera- samt balettföreställningar eller liknande, tillträde till djurparker, viss biblioteks- och museiverksamhet, upplåtelse eller överlåtelse av vissa upphovsrättsliga rättigheter, omsättning av tjänster inom idrottsområdet samt personbefordran.

Varu- och tjänsteomsättning som undantas från beskattning

De omsättningar av tjänster och varor som undantas från beskattning finns uppräknade i 3 kap. ML. Undantagen från beskattning finns inom många skilda områden och är inte möjliga att i detta sammanhang redovisa i detalj. Som exempel medges dock undantag från beskattning för vissa tjänster och varor inom fastighets-, utbildnings-, sjukvårds-, bank-, försäkrings-, kultur-, idrotts- och massmedieområdet.

För ett fåtal tillhandahållanden som undantas från beskattning i 3 kap. medges enligt 10 kap. 11 § även återbetalning av ingående mervärdesskatt (s.k. kvalificerat undantag eller nollskattesats). Som exempel kan nämnas framställning av vissa publikationer och omsättning av läkemedel som lämnas ut enligt recept.

EG:s regler om reducerade skattesatser och undantag från beskattning

EG:s mervärdesskatteregler bygger i likhet med ML på principen att alla omsättningar omfattas av skatteplikt. Omsättningar av varor och tjänster som skall undantas från beskattning respektive får beskattas med en lägre skattesats räknas därför upp särskilt. EG-reglerna inom mervärdesskatteområdet finns framför allt i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, 13.6.1977, s. 1), härafter benämnt det sjätte direktivet.

Hur förhåller sig mervärdesskattelagens regler till det sjätte direktivet?

EG:s mervärdesskatterättsliga regler är i huvudsak beslutade i form av direktiv. Enligt artikel 249 i Romfördraget skall ett direktiv med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat men när det gäller form och tillvägagångssätt skall detta överlåtas till de nationella myndigheterna att bestämma.

Eftersom tanken är att det sjätte direktivets regler skall tillämpas på samma sätt i samtliga medlemsstater innebär detta i praktiken att mervärdesskattelagens bestämmelser till sin effekt måste motsvara reglerna i sjätte direktivet. Enligt fast praxis kan bestämmelser i direktiv åberopas av enskilda gentemot staten under förutsättning att bestämmelsens innehåll är ovillkorligt och klart. Direktivet anses i dessa avseenden ha s.k. direkt effekt. Vissa bestämmelser i det sjätte direktivet har ansetts kunna ha sådan direkt effekt gentemot medlemsstaten.

Direktivets regler och de rättsfall som EG-domstolen meddelar skall således ligga till grund för Sveriges regler om undantag, respektive tillämpning av reducerade skattesatser.

Även om det formellt finns en betydande valfrihet för medlemsstaterna att bestämma mervärdesskattenivåerna, kommer systemets utformning i stort att innebära att enskilda medlemsländer ändå måste beakta de skattesatser som gäller i andra EU-länder. Detta beror på att de mervärdesskatteregler som gäller för handeln inom EU:s inre marknad i olika avseenden har till följd att avvikande

mervärdesskatter kan skapa konkurrensproblem. Detta är frågor som behandlas av Skattebasutredningen.

Vilka skäl har funnits för att införa reducerad skattesats inom olika områden

Vid skattereformen 1990-91 breddades basen för mervärdesskatten. Principen var att mervärdesskatten skulle vara enhetlig och generell och att undantagen från skatteplikten skulle vara få och särskilt motiverade (prop. 1989/90:111). I den lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1991 saknades därför regler om reducerade skattesatser och många undantag slopades.

Efter denna tidpunkt har reducerad skattesats införts för vissa typer av transaktioner. Reducerad skattesats har under perioden 1992 till 2002 införts för omsättning av livsmedel, restaurangtjänster (numera normalskattesats), hotell- och campingtjänster, personbefordran, brevbefordran (numera normalskattesats), omsättning och import av konstverk, entréavgifter till biografföreställningar, tjänster inom kultur- och idrottsområdet, inträde till djurparker och omsättning av böcker m.m.

Motivet för en skattesatsförändring har t.ex. varit att den skall få genomslag på priset, att inflationen skall bekämpas, att den ekonomiskt skall balansera andra förslag till åtgärder, att den skall ha positiva fördelningseffekter, att den skall gynna konkurrenskraften för en viss sektor eller på annat sätt fungera som stödåtgärd för vissa sektorer, att den skall ta bort orättvisor i beskattningen eller att den skall stimulera konsumtionen av en viss vara.

Vid de tillfällen nivån på en reducerad skattesats höjts har skälet varit statsfinansiellt, och om en omsättning i stället för att undantas från beskattning ändrats till att beskattas med normalskattesatsen eller en reducerad skattesats har oftast formella skäl varit avgörande (anpassning till EG-regler).

Av ovanstående redovisning framgår att skälet till att en lägre skattesats tillämpas för omsättningen av en viss vara eller tjänst varierar. Det har dock inte gjorts någon mer generell uppföljning av om de motiv som legat till grund för en skattesatsändring fortfarande är relevanta. En bedömning av de samlade effekterna av gjorda förändringar har inte heller gjorts.

Reglerna om reducerade skattesatser och undantag från beskattning medför tillämpningsproblem

Såsom framgår av skatteutskottets betänkande 2001/02:SkU18 kan avvikelser från normalskattesatsen föra med sig negativa effekter. Dessa skall då vägas mot de positiva effekter som en reducerad skattesats kan innebära för berörda verksamheter.

Riksdagen tar varje år emot ett stort antal motioner om sänkt mervärdesskatt eller undantag från beskattning. Vid den allmänna motionstiden för åren 2000 och 2001 innehöll en majoritet av mervärdesskattemotionerna yrkanden som hade beröring med skattebasen (skattesatser och undantag). Det kan även noteras att en majoritet av frågor för skriftligt svar ställda av riksdagsmän till finansministern inom mervärdesskatteområdet berört tillämpningen av skattesatser eller undantag från beskattning.

Det är den ofta otydliga gränsen mellan områden med olika skattesatser, eller områden med undantag från skatt, som leder till problem, framför allt för näringsidkarna men också för myndigheterna. Enskilda näringsidkare måste när en vara eller tjänst säljs omedelbart kunna ta ställning till om mervärdesskatt skall tas ut, och i så fall vilken skattesats som skall tillämpas. Misstag i denna bedömning kan få betydande ekonomiska konsekvenser. Det är i praktiken undantagen från beskattning och de differentierade skattesatserna som gör att mervärdesskatten blir svårhanterlig för många skattskyldiga. Eftersom antalet skattskyldiga är mycket stort (antalet mervärdesskatteregistrerade var ca 829 000 i juli 2001), står det klart att systemets komplexitet är resurskrävande.

Sammanfattningsvis tar olika analyser av vilken skattesats som skall tillämpas för en viss transaktion respektive ansträngningar att förändra gällande regler betydande resurser i anspråk framför allt av enskilda näringsidkare men också av skatteförvaltningen, domstolar m.fl.

Ekonomisk bakgrund till mervärdesskattesystemet

Mervärdesskatten utgör en mycket stor inkomstkälla för staten. För år 2003 förväntas intäkterna uppgå till 175 miljarder kronor. Det kan jämföras med inkomsten för den statliga inkomstkatten som förväntas uppgå till knappt 35 miljarder kronor och inkomsterna av bolagsskatten som förväntas uppgå till ca 60 miljarder

kronor. Av den totala basen för mervärdesskatten beskattas 77 procent med normalskattesatsen vilket ger 88 procent av intäkterna, ca 155 miljarder kronor. Av den totala basen beskattas 18 procent med den reducerade skattesatsen 12 procent och genererar 10 procent av intäkterna, 18 miljarder kronor. Skattesatsen på 6 procent tillämpas på 5 procent av den totala skattebasen vilket ger 1,5 procent av de totala intäkterna, 2,4 miljarder kronor. Den genomsnittliga skattesatsen på det mervärdesskattebelagda området uppgår därvid till 21,7 procent. Nuvarande nedsättningar kan således sägas finansieras genom en normalskattesats som är drygt 3 procentenheter högre än vad som skulle krävas i frånvaro av nedsättningar för att generera samma totala intäkter.

Övergripande ekonomiska analyser av effekterna av att tillämpa olika skattesatser har tidigare inte gjorts i Sverige. Däremot har mer begränsade empiriska studier av nedsättningar inom vissa områden genomförts. Det gäller exempelvis nedsättningarna inom turistområdet, som bl.a. studerats i samband med utvärderingen av 1990–91 års skattereform, samt livsmedelsområdet, som bl.a. analyserades av Kommittén för indirekta skatter. Vidare genomförs i Ds 2002:51 ”Mervärdesskatten på ekologiska livsmedel” en principiell analys av de ekonomiska effekterna av nedsatt mervärdesskatt på ekologiska livsmedel.

För närvarande arbetar Bokpriskommissionen (Ku 2002:01) med att bl.a. följa och granska prisutvecklingen på böcker och tidskrifter m.m. efter den 1 januari 2002 då mervärdesskatten på dessa varor sänktes från 25 procent till 6 procent. I kommissionens uppdrag ingår vidare att redovisa hur det litteraturpolitiska syftet med skattesänkningen – att öka läsandet i alla grupper – har uppnåtts. Kommissionen skall också redovisa de litteraturpolitiska effekterna av den sänkta mervärdesskatten som ett komplement till andra insatser på området.

Uppdraget

Huvudinriktningen

Utredarens uppgift är att göra en översyn av tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna och undantagen från beskattning inom området för mervärdesbeskattningen. Utredaren skall kartlägga nuvarande regler och avgränsningsproblem, analysera skatte-

satsernas struktur utifrån olika aspekter och vid behov redovisa förslag till förändringar.

De förslag som lämnas skall syfta till att begränsa avgränsningsproblemen och till att åstadkomma en ändamålsenlig skattesatsstruktur utifrån rättsliga, administrativa, ekonomiska, fördelningsmässiga och statsfinansiella aspekter.

Mervärdesskattens påverkan på konkurrensituationen mellan och inom olika branscher skall belysas. Analysen skall utföras och förslagen lämnas med beaktande av EG-reglerna på området. Med den utgångspunkten skall även nuvarande principer för undantag från beskattningen övervägas. Utredaren skall vidare pröva i vad mån en reducerad mervärdesskatt är ett effektivt medel för att uppnå de syften som åberopas vid införandet av reducerade skattesatser. Vid denna prövning skall utredaren beakta de skilda förutsättningar som gäller för olika politikområden.

Utredaren skall lämna de lagförslag som kan anses påkallade.

Problemlorienterad kartläggning

En redogörelse för nuvarande regler om reducerade skattesatser och undantag från beskattning i ML och i det sjätte direktivet är en nödvändig grund för arbetet. Redogörelsens tyngdpunkt bör därvid ligga på de bestämmelser som visat sig skapa avgränsningsproblem. En kartläggning skall göras av de avgränsningsproblem och andra problem som har noterats vid tillämpningen av olika skattesatser och undantag från beskattning.

Redogörelsen för regelverket och probleminventeringen skall även omfatta de regler om kvalificerade undantag från beskattning (skattebefrielse med rätt till återbetalning av ingående skatt) som Sverige med stöd av anslutningsfördraget till EU får lov att tillämpa under en övergångsperiod.

Analys av skattesatsernas struktur

Utredaren skall analysera skattesatsernas struktur utifrån rättsliga, administrativa, ekonomiska, konkurrensmässiga, fördelningsmässiga och statsfinansiella aspekter. Analyserna skall omfatta nuvarande skattesatsstruktur och möjliga alternativ till denna.

Den rättsliga analysen skall i huvudsak omfatta ML:s regler och göras mot bakgrund av gällande EG-regler och tillämpningen i andra medlemsstater. Den administrativa analysen skall innefatta effekterna för såväl näringsidkarna som myndigheterna. De ekonomiska, konkurrensmässiga, fördelningsmässiga och statsfinansiella analyserna skall innehålla en bedömning av för- och nackdelar med att tillämpa olika skattesatsstrukturer, både på kort och lång sikt. Det förutsätts därvid att utredaren analyserar och redovisar effekterna av att tillämpa enbart en normalskattesats, att tillämpa en normalskattesats tillsammans med en reducerad skattesats eller som i dag tillämpa en normalskattesats tillsammans med två reducerade skattesatser.

Den ekonomiska analysen skall särskilt inriktas på frågor om vem som bär bördan av skatten genom förändringar i priser, vinster och löner (incidens) samt fördelningseffekter. Vid bedömningen av skattesatsstrukturen skall även internationella konkurrensfrågor beaktas. I det sammanhanget skall valet mellan dagens differentierade skattestruktur och en lägre enhetlig skattesats särskilt uppmärksammas ur såväl statsfinansiellt perspektiv som med avseende på de svenska företagens konkurrenskraft. Handeln med varor och tjänster över gränserna, och särskilt Sveriges deltagande i den inre marknaden, innebär att valet av skattesatser inte kan ske utan beaktande av skattenivåerna i andra länder med vilka Sverige bedriver handel.

Utvärdering av reducerade skattesatser

I den lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1991 (skattereformen) saknades regler om reducerade skattesatser. Den första avvikelserna från principen om en enhetlig skattesats gjordes 1992 genom att reducerad skattesats infördes för omsättning av livsmedel, serveringstjänster, hotelltjänster och personbefordran. Under senare tid har reducerad skattesats införts för t.ex. inträde till djurparker och omsättning av böcker och tidskrifter. Utredaren skall granska de motiv som normalt legat till grund för införandet av reducerade skattesatser. En bedömning skall göras av om skattesänkningar kan antas ha lett till de eftersträvade målen (påverkan på prisbilden, inflationen, sysselsättningen och konsumtionsmönster etc.) samt om motiven bakom sänkningarna fortfarande är relevanta. När det gäller sänkningen av mervärdesskatt på böcker, tid-

skrifter m.m. är det en del av Bokpriskommissionens (Ku 2002:01) uppdrag att redovisa hur målet med den sänkta skattesatsen har uppnåtts. Det ankommer alltså på kommissionen att göra bedömningen på det området. Utredaren skall hålla sig informerad om de förslag och bedömningar som Bokpriskommissionen lämnar.

När det gäller den lagstiftning inom kulturområdet som infördes den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:10) ingår det särskilt i utredarens uppdrag att i enlighet med skatteutskottets uttalande (bet. 1996/96:SkU6) redovisa effekterna som den lagstiftningen fått i den praktiska tillämpningen och föreslå de förändringar som kan anses påkallade.

Är reducerade skattesatser ett effektivt styrmedel

En analys bör även göras av om en differentiering av mervärdesskatten utgör ett effektivt medel för att uppnå eftersträfvade mål. I det sammanhanget bör ett resonemang föras om effekterna av en differentiering av mervärdesskatten jämfört med andra tänkbara styrmedel, med hänsyn tagen till de skilda förutsättningar som gäller inom olika politikområden. I rapporten Mervärdesskatten på ekologiska livsmedel (Ds 2002:51) har den sistnämnda frågan analyserats ur ett snävare perspektiv, nämligen utifrån frågeställningen om en differentierad mervärdesskatt utgör ett lämpligt styrmedel i miljöpolitiken. Utredaren bör i sitt arbete beakta analysen i detta betänkande.

Vilka kvalificerade undantag bör behållas

När det gäller undantagen från beskattning, inklusive de s.k. kvalificerade undantagen, skall utredaren bedöma om sådana undantag som inte är obligatoriska enligt EG-reglerna bör behållas. Den närmare avgränsningen av undantagen bör också ses över, i den mån det kan bedömas att avgränsningsproblem finns och EG-reglerna möjliggör ändringar.

Eventuella slutsatser som rör EG-reglernas utformning

Om det vid analysen av skattesatsernas struktur, eller vid analysen av de nuvarande undantagen från beskattning, framkommer att nuvarande EG-regler skulle kunna vara utformade på ett bättre sätt skall utredaren redovisa dessa slutsatser. Syftet med en sådan redovisning är att den efter sedvanlig hantering skall utgöra underlag för Sveriges framtida ställningstagande i dessa frågor inom EU.

Annat utredningsarbete som skall beaktas

Utredaren skall i sitt arbete beakta de förslag och bedömningar som Mervärdesskatteutredningen (Fi 1999:03) och Skattebasutredningen (Fi 2000:05) lägger fram. Utredaren skall vidare följa utvecklingen av det arbete som bedrivs inom EG på mervärdesskatteområdet. Utredaren bör därvid särskilt beakta resultatet av det pågående försöket att tillämpa en reducerad skattesats på vissa arbetsintensiva tjänster (1999/85/EG) och den översyn av EG:s skattesatsregler som enligt kommissionens meddelande om en strategi för förbättring av mervärdesskattensystemets funktion inom ramen för den inre marknaden (KOM[2000]348 slutlig) planeras.

Kontakter och samråd

I utredarens uppdrag ligger som redovisats att i olika avseenden hålla sig underrättad om och göra analyser av förhållanden inom EU. Arbetet kommer att kräva kontakter i olika former med i första hand EG-kommissionen. Det kan vidare förutsättas att arbetet därutöver kommer att medföra behov av detaljerade kunskaper om hur frågorna hanteras i andra EU-länder.

Utredaren skall ge relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer möjlighet att framföra sina synpunkter till utredningen.

Utredaren skall, när det gäller redovisning av förslaget konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Finansieringsförslag

Om utredaren lämnar förslag om förändring av mervärdesskattesystemet som ger kostnadskonsekvenser skall även förslag till finansiering inom mervärdesskattesystemet lämnas.

Uppdraget skall redovisas i två etapper

Uppdraget skall bedrivas i två etapper. I den första etappen skall kartläggningen och analysen av nuvarande förhållanden presenteras. Vidare skall möjliga alternativ till skattesatsstrukturer och de allmänna effekterna av olika sådana strukturer beskrivas. Härvid bör för- och nackdelar med de olika alternativen belysas och en lämplighetsavvägning göras. Denna del av uppdraget skall redovisas i ett delbetänkande i början av år 2004.

Utredarens arbete skall därefter bedrivas så att ett slutbetänkande kan redovisas senast den 1 februari 2005. Slutbetänkandet skall innehålla utredarens förslag. Förslagen skall utarbetas med utgångspunkt i analysen i delbetänkandet och under beaktande av de synpunkter från olika remissinstanser som lämnats med anledning av det betänkandet.

(Finansdepartementet)

**Tilläggsdirektiv till
Mervärdesskattesatsutredningen (Fi 2002:11)
Dir.2004:154**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 november 2004

Förlängd tid för uppdraget

Mot bakgrund av att det visat sig att utredningsuppdraget kräver mer tid än vad som kunnat förutses måste tiden för uppdraget förlängas. Det har vidare framkommit att effekterna av en eventuell mervärdesskattesatsförändring för vissa verksamheter som uppbär stöd av det allmänna måste utredas närmare. Den utredningsinsatsen bör ske i samband med pågående arbete och således innan ett delbetänkande kan lämnas.

Delbetänkande skall därför lämnas senast den 1 juni 2005 och uppdraget skall slutredovisas senast den 1 oktober 2006.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 28 november 2002 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2002:141) med uppdrag att göra en översyn av tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna och undantagen från beskattning inom mervärdesskatteområdet. Utredningen har antagit namnet Mervärdesskattesatsutredningen (Fi 2002:11). I uppdraget ingår följande. Utredaren skall kartlägga de avgränsningsproblem som finns med nuvarande regler. Översynen skall också innefatta en analys av skattesatsernas struktur utifrån rättsliga, administrativa, ekonomiska, fördelningspolitiska och statsfinansiella aspekter. Mervärdesskattens påverkan på konkurrenssituationen mellan och inom olika branscher skall belysas. Utredaren skall lämna förslag till förändringar som behövs. Vid utformningen av förslagen skall även internationella aspekter på det svenska mervärdesskattesystemet beaktas. Utredaren skall slutligen även titta på effekter av den mervärdesskattelagstiftning inom kulturområdet som trädde i kraft den 1 januari 1997.

Enligt direktiven skall arbetet bedrivas i två etapper. I den första skall kartläggningen och analysen av nuvarande förhållanden presenteras. Vidare skall möjliga alternativ till skattesatsstrukturer och de allmänna effekterna av olika sådana strukturer beskrivas. Härvid bör för- och nackdelar med de olika alternativen belysas och en lämplighetsavvägning göras. Denna del av uppdraget skall enligt beslutet redovisas i ett delbetänkande i början av 2004. Arbetet skall därefter bedrivas så att ett slutbetänkande kan redovisas senast den 1 februari 2005 och innehålla utredarens förslag. Förslagen skall utarbetas med utgångspunkt i analysen av delbetänkandet och under beaktande av de synpunkter från olika remissinstanser som lämnats med anledning av delbetänkandet.

Hemställan om förlängning

Utredaren har inkommit med en hemställan till Finansdepartementet den 7 oktober 2004 (dnr Fi2004/4730) om en förlängning av tiden för redovisning av uppdraget. Utredaren anför bland annat följande. Under utarbetandet av delbetänkandet har utförts en omfattande generell ekonomisk analys, där de samhällsekonomiska effekterna av olika mervärdesskattesatsstrukturer har kartlagts. Det har därvid visat sig att den generella analysen bör kompletteras med en särskild granskning av mervärdesskattens effekter inom vissa områden. Detta gäller framför allt områden där det förekommer betydande offentliga subventioner eller där verksamheten i övrigt bedrivs under särskilda ekonomiska villkor. Utredningen har därför den 27 september 2004 gett Statskontoret i uppdrag att titta på effekterna för områden där betydande subventioner förekommer. Enligt utredningens uppfattning är det värdefullt om redovisningen av Statskontorets uppdrag och slutsatser av denna redovisning kan presenteras redan i delbetänkandet.

Uppdraget

Utredaren har enligt sina ursprungliga direktiv ett omfångsrikt uppdrag. Den bedömning utredaren skall göra måste baseras på ett omfattande juridiskt och ekonomiskt underlag.

En utförlig analys som ur olika aspekter visar de ekonomiska och juridiska effekterna av ett förändrat mervärdesskattesystem är

väsentlig för remissinstansernas och regeringens möjlighet att bedöma utredningens resultat. Det har nu framkommit att effekterna av en eventuell mervärdesskattesatsförändring för vissa verksamheter som uppbär stöd av det allmänna måste utredas närmare. Den utredningsinsatsen bör lämpligen göras i samband med pågående arbete och således innan ett delbetänkande kan lämnas.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skulle enligt tidigare beslut redovisa sitt uppdrag i två delar. Ett delbetänkande skulle lämnas i början av år 2004 och slutbetänkandet skulle lämnas senast den 1 februari 2005. Mot bakgrund av uppdragets omfattning och den omständigheten att en utförligare redovisning i vissa delar bör ske redan i delbetänkandet måste tiden för uppdraget förlängas.

Utredaren skall redovisa delbetänkandet senast den 1 juni 2005. Slutbetänkandet skall redovisas senast den 1 oktober 2006.

(Finansdepartementet)