

Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Sänkt mervärdesskatt på mindre reparationer

Mars 2016

Promemorians huvudsakliga innehåll

Inför budgetpropositionen för 2017 är det angeläget att skatteförslag kan förberedas genom remittering och granskning av Lagrådet. Om förslagen kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2017, och med vilken utformning, blir beroende av de överläggningar som förs i det slutliga arbetet med budgetpropositionen.

I promemorian föreslås att skattesatsen på mervärdesskatteområdet sänks från 25 procent till 12 procent för mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:748) om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)	4
2	Mervärdesskatt på mindre reparationer	6
2.1	Bakgrund och gällande rätt.....	6
2.2	Sänkt mervärdesskatt på mindre reparationer.....	6
3	Konsekvenser	8
4	Författningskommentar	11

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:748) om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200) i stället för lydelsen enligt lagen (2015:748) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2015:748

Föreslagen lydelse

7 kap. **1 §**

Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skatten tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för

1. rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet samt upplåtelse av campingplatser och motsvarande i campingverksamhet,

2. omsättning av sådana konstverk som avses i 9 a kap. 5 §, och som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo,

3. import av sådana konstverk, samlarföremål och antikviteter som avses i 9 a kap. 5–7 §§,

4. omsättning, unionsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, med undantag för

a) annat vatten som avses i artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, än sådant vatten som tappas på flaskor eller i behållare som är avsedda för försäljning, och

b) spritdrycker, vin och starköl, och

5. omsättning av restaurang- och cateringtjänster, med undantag för den del av tjänsten som avser spritdrycker, vin och starköl.

*6. mindre reparationer av
cyklar, skor, lädervaror, kläder
och hemtextilier.*

Skatten tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för

1. omsättning, unionsinternt förvärv och import av följande varor, om inte annat följer av 3 kap. 13 och 14 §§, under förutsättning att varorna inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam:

– böcker, broschyrer, häften och liknande alster, även i form av enstaka blad,

– tidningar och tidskrifter,

– bilderböcker, ritböcker och målarböcker för barn,

– musiknoter, samt

- kartor, inbegripet atlaser, vägkartor och topografiska kartor,
2. omsättning, unionsinternt förvärv och import av program och kataloger för verksamhet som avses i 5, 6, 7 eller 10 samt annan omsättning än för egen verksamhet, unionsinternt förvärv och import av program och kataloger för verksamhet som avses i 3 kap. 18 §, allt under förutsättning att programmen och katalogerna inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam,
 3. omsättning av radiotidningar samt omsättning, unionsinternt förvärv och import av kassettidningar, om inte annat följer av 3 kap. 17 §, och av kassetter eller något annat tekniskt medium som återger en uppläsning av innehållet i en vara som omfattas av 1,
 4. omsättning, unionsinternt förvärv och import av en vara som genom teckenspråk, punktskrift eller annan sådan särskild metod gör skrift eller annan information tillgänglig särskilt för läshandikappade, om inte annat följer av 3 kap. 4 §,
 5. tillträde till konserter, cirkus-, teater-, opera- eller balettföreställningar eller andra jämförbara föreställningar,
 6. tjänster som avses i 3 kap. 11 § 2 och 4 om verksamheten inte bedrivs av och inte heller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna,
 7. tillträde till och förevisning av djurparker,
 8. upplåtelse eller överlåtelse av rättigheter som omfattas av 1, 4 eller 5 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, dock inte när det är fråga om fotografier, reklamalster, system och program för automatisk databehandling eller film, videogram eller annan jämförlig upptagning som avser information,
 9. upplåtelse eller överlåtelse av rättighet till ljud- eller bildupptagning av en utövande konstnärs framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk,
 10. omsättning av tjänster inom idrottsområdet som anges i 3 kap. 11 a § första stycket och som inte undantas från skatteplikt enligt andra stycket samma paragraf, och
 11. personbefordran utom sådan befordran där resemomentet är av underordnad betydelse.
-

2 Mervärdesskatt på mindre reparationer

2.1 Bakgrund och gällande rätt

Möjlighet att tillämpa olika skattesatser på mervärdesskatteområdet regleras av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet). Medlemsstaterna ska tillämpa en normalskattesats på lägst 15 procent, artikel 97 i mervärdesskattedirektivet. Det är vidare möjligt att tillämpa en eller två reducerade skattesatser på lägst 5 procent, artikel 98 i mervärdesskattedirektivet. Reducerade skattesatser får endast tillämpas på leverans av varor och tillhandahållande av tjänster i de kategorier som anges i bilaga III till mervärdesskattedirektivet. Sverige tillämpar en normalskattesats på 25 procent och två reducerade skattesatser på 6 procent respektive 12 procent. Av punkt 19 i bilaga III till mervärdesskattedirektivet följer att en reducerad skattesats får tillämpas på mindre reparationer av cyklar, skor och lädervaror, kläder och hushållslinne (inbegripet lagning och ändring).

2.2 Sänkt mervärdesskatt på mindre reparationer

Promemorians förslag: Mervärdesskatten på tillhandahållande av mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier sänks från 25 procent till 12 procent.
Ändringen träder i kraft den 1 januari 2017.

Skälen för promemorians förslag: Det är angeläget att produkter och råvaror används på ett effektivt och hållbart sätt. Att reparera och återanvända varor får allmänt sett anses vara bättre ur miljösynpunkt. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och upphävande av vissa direktiv framhålls att förebyggande av avfall ska prioriteras för lagstiftning och politik som rör hantering av avfall.

Användandet av resurser bör således ske återhållsamt. Ett varaktigt användande av redan tillverkade varor bör främjas. EU-kommissionen har också i sitt meddelande om cirkulär ekonomi (KOM(2015) 614/2) framhållit att medlemsstaterna har en viktig roll i att uppmuntra till återanvändning och reparation. Det är därför angeläget att få fler att laga eller ändra redan tillverkade varor i stället för att köpa nytt. Ett mer effektivt och hållbart användande av redan tillverkade varor bedöms öka efterfrågan på reparationer, vilket även kan leda till ökad sysselsättning.

Vid tillhandahållande av tjänster som innebär att laga eller ändra redan tillverkade varor tas i dag mervärdesskatt ut med en skattesats om 25 procent. Det är enligt mervärdesskattedirektivet möjligt att tillämpa en reducerad skattesats på reparationer av vissa varor. En reducerad skattesats är ett sätt att ge incitament till att i större utsträckning köpa tjänster som innebär att redan tillverkade varor lagas eller ändras. Mervärdesskatten på tillhandahållande av sådana tjänster bör därför sänkas.

Av mervärdesskattedirektivet följer att en reducerad skattesats får tillämpas på mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne. Det finns ingen definition i mervärdesskattedirektivet av vad som avses med *mindre reparationer*. Med hänsyn till de varor som avses får det förutsättas att de reparationer som kommer i fråga är begränsade. Det finns heller inte någon begränsning av vilka typer av reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne som omfattas (jämför även SOU 2011:70 s. 56). Samtliga reparationer av de uppräknade varorna bör därför omfattas av förslaget. Med *reparationer* avses normalt att en vara återställs till användbart skick. Reparationer bör dock också omfatta förebyggande tjänster och förbättringar som utförs på varorna i syfte att minska behovet av framtida reparationer och att varorna förbrukas och förslits. Exempel på sådana förebyggande tjänster är cykelservice och förstärkning av en lädervara. De förebyggande åtgärderna får inte innebära att betydande ingrepp görs i varorna och att varorna ändras påtagligt.

Innebörden av begreppet *cykel* bör kunna definieras utifrån det befintliga regelverket för fordonsdefinitioner. En utgångspunkt för att bedöma vad som avses med cykel bör därför kunna vara lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. I 2 § definieras vad som avses med en cykel. I paragrafen anges tre olika kategorier av fordon som definieras som cykel. I den första kategorin omfattas fordon som är avsedda att drivas med tramp- eller vevanordning och inte är ett lekfordon. I den andra kategorin omfattas vissa eldrivna fordon utan tramp- eller vevanordningar. I den tredje kategorin omfattas vissa eldrivna fordon med en tramp- eller vevanordning. Cykel i mervärdesskattedirektivets bemärkelse bör dock endast kunna inkludera trampfordon. Cyklar som omfattas av promemorians förslag bör därför kunna vara sådana fordon som definieras som cykel i den första och tredje kategorin i 2 § lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Eldrivna fordon utan tramp- eller vevanordningar som definieras i kategori två omfattas således inte av förslaget.

Med *lädervaror* avses normalt varor som till övervägande del består av bearbetad djurhud. För att undvika bedömningar om vad som är läder och vad som är imitation av läder bör även s.k. konstläder omfattas. Sådana snarlika varor bör också kunna innefattas i begreppet lädervaror i mervärdesskattedirektivet. Av punkt 19 i bilaga III till mervärdesskattedirektivet följer att det är möjligt att tillämpa en reducerad skattesats på ändring och lagning av kläder och hushållslinne. I modernt språkbruk används vanligtvis inte begreppet hushållslinne. Hushållslinne bör därför kunna ersättas med begreppet hemtextilier. Med *hemtextilier* avses olika textilier som används i hemmet oavsett vilket material dessa är tillverkade av. När det gäller kläder och hemtextilier omfattas både lagning och ändring av förslaget. Sådana tjänster kan t.ex. bestå av att laga hål och förslitningar, byta dragkedjor och knappar och att lägga upp byxben och ärmor. Tvättning och strykning av kläder, som tillhandahålls som självständiga tjänster, är exempel på tjänster som inte omfattas av förslaget eftersom sådana tjänster inte kan likställas med lagning eller ändring av kläder och hemtextilier.

3 Konsekvenser

Promemorians bedömning: Förslaget bedöms minska skatteintäkterna med 0,27 mdkr 2017. Den varaktiga effekten bedöms till 0,24 mdkr per år. En lägre mervärdesskatt bedöms leda till lägre priser och ökad efterfrågan på mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier. Den administrativa bördan ökar något för vissa företag.

För Skatteverket uppkommer engångskostnader och en ökad årlig kostnad. De allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms påverkas marginellt av förslaget.

Förslaget bedöms ha positiva effekter för miljön och sysselsättningen. Förslaget bedöms inte ha några betydande effekter för jämställdheten.

Skälen för promemorians bedömning

Offentligfinansiella effekter

Sänkt mervärdesskatt på mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier från 25 procent till 12 procent bedöms minska skatteintäkterna med 0,27 mdkr 2017. Den varaktiga effekten bedöms till 0,24 mdkr.

Effekter för företagen

En lägre mervärdesskatt för mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier bedöms leda till lägre pris och därmed till ökad efterfrågan på dessa tjänster. Branschen för reparationer av de uppräknade varorna kan därmed antas öka till följd av förslaget. En relativt stor andel av företagen inom dessa branscher bedöms vara mindre företag.

Förslaget innebär att vissa företag kommer att tillämpa två olika skattesatser. Ett företag som t.ex. tillhandhåller skrädderitjänster och kemtvätt kommer att tillämpa skattesatsen på 12 procent på skrädderitjänsterna och skattesatsen på 25 procent på kemtvätt. Så är också fallet för ett företag som t.ex. både säljer och reparerar cyklar. För företag som, i och med förslaget, kommer att tillämpa olika skattesatser kan den administrativa bördan öka något. De olika tjänster som beskattas med respektive skattesats bedöms dock inte vara svåra att skilja från varandra.

Det är svårt att bedöma hur mycket den administrativa bördan ökar för företagen. En skillnad mellan förslaget i promemorian och det förslag som diskuterades i SOU 2011:70 (Sänkt moms på vissa tjänster?) är att begreppet mindre reparationer tolkas vidare i detta förslag jämfört med förslaget i betänkandet. En vidare tolkning av begreppet mindre

reparationer borde innebära mindre gränsdragningsproblem och därmed lägre administrativa kostnader.

I SOU 2011:70 gjordes beräkningar av hur företagens administrativa kostnader skulle påverkas om mervärdesskatten sänktes på mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne. Baserat på uppgifter i betänkandet (s. 159) från Tillväxtverkets databas för administrativa kostnader, den s.k. Malin-databasen, för 2009 beräknas de administrativa kostnaderna öka med ca 5 400 kronor per företag och år.

I Skatteverkets rapport Krånglig moms – en företagsbroms? (Skatteverkets rapport 2006:3), som baseras på data för 2005, görs uppskattningar av företagens fullgörandekostnader för mervärdesskatt. I rapporten görs beräkningar av hur företagens kostnader påverkas om företagen måste hantera två skattesatser i stället för en. Den genomsnittliga skillnaden i fullgörandekostnader för mervärdesskatt mellan företag som hanterar två mervärdesskattesatser jämfört med företag som hanterar en mervärdesskattesats bedöms till ca 2 400 kronor per företag och år. Uppräknat med BNP till 2017 motsvarar det knappt 3 000 kronor per företag och år, dvs. drygt hälften av den kostnad som beräknas med hjälp av Malindatabasen för 2009.

Sammantaget bedöms fördelarna med förslaget överväga de nackdelar som en eventuell ökad administrativ börda kan medföra för företagen. Det bedöms att Skatteverket som ett led i sina informationsinsatser är bäst lämpat att avgöra om förslaget föranleder särskilt behov av information till företagen.

Effekter för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Den föreslagna ändringen kommer att innebära en ökad administration för Skatteverket, eftersom Skatteverket i vissa fall kommer att behöva bedöma om en viss tjänst ska omfattas av skattesänkningen och beskattas med 12 procent eller om tjänsten inte omfattas av förslaget och ska beskattas med 25 procent. Förslaget bedöms medföra en engångskostnad på 226 000 kronor som är hänförligt till intern och extern information. Förslaget beräknas även medföra en årlig kostnad på 1 770 000 kronor med anledning av utökad kontrollverksamhet. De ökade kostnader för Skatteverket får hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Förslaget bedöms endast påverka de allmänna förvaltningsdomstolarna marginellt.

Effekter för miljön

Att reparera en vara i stället för att köpa en ny innebär i många fall att en lägre andel råvaror och mindre energi behöver tas i anspråk, att utsläppen av miljöskadliga ämnen blir lägre och att mängden avfall minskar. Samtidigt är det ofta relativt enkelt och billigt att köpa en ny vara jämfört med att reparera t.ex. en cykel, skor eller kläder. Att sänka mervärdesskatten på mindre reparationer av vissa varor bedöms medföra att kostnaden för att köpa reparationstjänster minskar. Därmed ökar incitamenten för konsumenter att reparera redan tillverkade varor i stället för att köpa nya. Det bedöms i sin tur leda till en förbättrad resurshushållning och till att miljöbelastningen från produktionen av nya varor minskar.

Effekter för sysselsättning, arbetslöshet och arbetade timmar

Generellt sett förväntas ökad efterfrågan på arbetskraft i en sektor leda till att sysselsättningen i övriga sektorer minskar. Detta förklaras av att ökad efterfrågan på arbetskraft leder till högre löner och därmed högre arbetskostnader, vilket i sin tur leder till minskad efterfrågan på arbetskraft i övriga sektorer. Att lönerna stiger vid ökad efterfrågan på arbetskraft kan t.ex. vara en följd av att löntagarnas förhandlingsposition relativt arbetsgivarna förbättras då arbetslösheten temporärt sjunker. En reform som ökar efterfrågan på arbetskraft bedöms varaktigt kunna öka sysselsättningen i ekonomin i sin helhet i den utsträckning den riktas mot personer med relativt svag anknytning till arbetsmarknaden. Detta då efterfrågan på arbetskraft i detta fall kan öka utan att det leder till ett ökat lönetryck.

Sänkt mervärdesskatt på mindre reparationer förväntas medföra lägre priser och därmed ökad efterfrågan på dessa tjänster. Detta bedöms i sin tur öka efterfrågan på arbetskraft i branschen, vilket leder till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning i branschen. Då mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier i relativt hög grad bedöms kunna utföras av individer med låg utbildningsnivå eller individer med svag anknytning till arbetsmarknaden, bedöms förslaget även kunna leda till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet i ekonomin som helhet.

Förslaget bedöms inte påverka antalet arbetade timmar bland dem som köper tjänsterna i någon större utsträckning. Orsaken är att hushållen i dagsläget bedöms ägna lite tid åt mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier. Förslaget bedöms därmed inte medföra att tid frigörs för hushållen som kan användas till ökat marknadsarbete.

Effekter för jämställdheten

Det finns olika sätt att beskriva förslagets effekter för jämställdheten. Ett sätt att försöka belysa eventuella effekter för jämställdheten är att se till vilka som arbetar inom branscherna för mindre reparationer. Eftersom dessa branscher förväntas växa till följd av förslaget, innebär det att fler individer förväntas kunna få ett arbete inom dessa sektorer. Den statistik som finns bedöms inte vara tillräckligt finfördelad för att på ett tillförlitligt sätt beskriva vilka som arbetar med mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier. Utifrån den statistik som är tillgänglig, som dock omfattar bredare och delvis andra grupper av sysselsatta än dessa branscher, är bilden att det främst är män som arbetar med cykelreparationer eller som skomakare, medan kvinnor dominerar inom branscherna för reparation av kläder och hemtextilier. Beroende på vilka av dessa branscher som kommer att växa mest till följd av förslaget kommer det därför att få olika effekter för sysselsättningen bland kvinnor respektive män. En sammantagen bedömning är dock att underlaget är alltför osäkert för att dra några säkra slutsatser i detta avseende.

Ett annat sätt att försöka belysa effekter för den ekonomiska jämställdheten är att se till kvinnors respektive mäns konsumtionsutgifter. Eftersom förslaget förväntas leda till lägre priser på mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier,

kommer förslaget att gynna personer som lägger förhållandevis stor andel av sina konsumtionsutgifter på mindre reparationer av dessa varor.

Befintlig statistik över hushållens konsumtionsutgifter för mindre reparationer i enlighet med förslaget är emellertid inte tillräckligt tillförlitlig för att analysera förslagets effekter för jämställdheten. Eventuella effekter bedöms vara små då utgifterna för mindre reparationer dels utgör en mycket liten del av individers disponibla inkomst, dels förekommer bland en väldigt liten del av hushållen.

Trots osäkerhet i statistiken visar den på två tendenser vad avser konsumtionsmönstren bland hushållen. Den stora merparten av hushåll som reparerar kläder, skor eller cyklar utgörs av sambohushåll. Det är således ovanligt att hushåll med ensamstående lägger pengar på reparation av nämnda varor. Utifrån könsfördelad statistik baserad på de ensamstående hushållen kan man därtill notera att betydligt fler män spenderar pengar på reparation av kläder och cyklar. Konsumtionsmönstret för reparation av skor är däremot könsneutral. Sammantaget är det svårt att bedöma förslagets effekt för jämställdheten. Förslaget bedöms dock inte ha några betydande effekter för jämställdheten.

Fördelningseffekter

Eventuella fördelningseffekter av förslaget bedöms vara små, då utgifterna för mindre reparationer dels utgör en mycket liten del av människors disponibla inkomst, dels förekommer bland en väldigt liten del av hushållen. Även i SOU 2011:70 gjordes bedömningen att fördelningseffekterna av sänkt moms på mindre reparationer skulle vara små, eftersom utgifter för mindre reparationer utgör en mycket liten andel av människors disponibla inkomst (se s. 154-156 i betänkandet).

4 Författningskommentar

7 kap.

1 §

I andra stycket läggs det till en *sjätte punkt*. Ändringen innebär att mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier ska beskattas med 12 procent i stället för med normalskattesatsen på 25 procent. När det gäller kläder och hemtextilier omfattar mervärdesskattesänkningen både bearbetning och lagning.