

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Höjd mervärdesskatt på förevisning av naturområden (promemoria).

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås ändringar av mervärdesskattelagen (1994:200).

Det föreslås att mervärdesskatten på förevisning av naturområden utanför tätort samt av nationalparker, naturreservat, nationalstadsparker och Natura 2000-områden, höjs från 6 procent till 25 procent.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att Sverige tillämpar en normalskattesats på 25 procent och två reducerade skattesatser på 6 procent respektive 12 procent. I Sverige tillämpas sedan den 1 januari 2018 skattesatsen 6 procent på förevisning av naturområden utanför tätort samt av nationalparker, naturreservat, nationalstadsparker och Natura 2000-områden.

Det anges att riksdagen har tillkännagett att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förslag om höjd mervärdesskatt på förevisning av naturområden utanför tätort samt av nationalparker, naturreservat, nationalstadsparker och Natura 2000-områden från 6 procent till 25 procent. Förslaget är i enlighet med nämnda tillkännagivande.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att åtgärden syftar till att tillmötesgå riksdagens tillkännagivande och att en alternativ lösning som tillmötesgår detta tillkännagivande saknas.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av remissen framgår att det är möjligt att tillämpa olika skattesatser på mervärdesskatteområdet enligt rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet). Vidare framgår att medlemsstaterna ska tillämpa en normalskattesats på lägst 15 procent men det är möjligt att tillämpa en eller två reducerade skattesatser på lägst 5 procent. Reducerade skattesatser får tillämpas på leverans av varor och tillhandahållande av tjänster i de kategorier som anges i bilaga III till mervärdesskattedirektivet. I konsekvensutredningen anges att förslaget är förenligt med EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2019. Äldre bestämmelser om mervärdesskatt gäller för skattskyldighet som inträtt före ikraftträdandet. Förslagsställaren bedömer att Skatteverket som ett led i sina informationsinsatser är bäst lämpat att avgöra om förslaget föranleder ett särskilt behov av information till företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen andra kostnader och verksamhet framgår att förslaget medför att berörda företag kan få kort om tid på sig för att ställa om sin verksamhet. Mot den bakgrunden anser Regelrådet att redovisningen borde ha innehållit resonemang om lämpligheten av valet av tidpunkt för ikraftträdande samt om det kan finnas ett behov av speciella informationsinsatser, och i så fall vilka åtgärder som kan vara ändamålsenliga, oaktat att Skatteverket torde vara bäst lämpat att avgöra behovet av särskilda informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att tillgänglig statistik inte är detaljerad nog för att kunna skilja ut de företag som tillhandahåller förevisning av naturområden. Dessutom bedriver de berörda företagen ofta flera olika verksamheter och är därför i statistiken grupperade i flera olika branscher. Med hänvisning till Mittuniversitetets forskning kring turismvetenskap och geografi, bedömer förslagsställaren att merparten av de företag som påverkas av förslaget finns inom den svenska naturturismbranschen.

Utifrån nämnda forskning uppskattar förslagsställaren antalet berörda företag som bedrev naturturism 2012 till cirka 2 700. Sedan dess har branschen vuxit och nu kan antalet företag vara fler än 2 700. I branschen finns ett litet antal stora företag och många små företag. Forskningen visar att den genomsnittliga årliga försäljningen 2012 uppgick till knappt 2 miljoner kronor, vilket ger en total omsättning för branschen på cirka 5,4 miljarder kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår bransch och ett uppskattat antal företag som berörs av förslaget. Redovisningen är tillräcklig i dessa delar. Av den redovisade genomsnittliga försäljningen går det inte att dra några slutsatser om storleken på de berörda företagen. Regelrådet anser att redovisningen av de berörda företagens storlek borde ha innehållit mer specifik information, som exempelvis kan utgöras av en beskrivning av berörda företag utifrån antalet anställda inom intervall som tydligt åskådliggör branschens struktur.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget att sänka mervärdesskattesatsen för förevisning av naturområden och dess konsekvenser har beskrivits i budgetpropositionen för 2018. Konsekvenserna av att återställa mervärdesskattesatsen till den nivå som gällde före 2018 bedöms inte skilja sig från vad som där beskrivits, förutom att konsekvenserna går i motsatt riktning när det handlar om en höjning.

Administrativa kostnader

Det anges att i och med att berörda företag nyligen har hanterat en sänkning av mervärdesskatten, blir det under en kort period två omställningar med ökad administrativ börda i samband med ikraftträdandet av ändringarna. Den höjda mervärdesskattesatsen innebär även att företag kan få färre mervärdesskattesatser att hantera, vilket generellt sett minskar deras administrativa börda.

Det anges att av de företag som bedriver naturguidning tillhandahåller dock flera olika tjänster som redan beskattas med reducerad mervärdesskatt, såsom idrottslig verksamhet som beskattas med 6 procent eller hotellverksamhet som beskattas med 12 procent. Dessutom kan det för vissa företag uppstå ökade gränsdragningsproblem. Det kan till exempel gälla företag som bedriver förevisning av naturområden (som med förslaget blir beskattat med 25 procent) och samtidigt tillhandahåller tjänster som utgör idrottslig verksamhet och personbefordran som beskattas med 6 procent. Antalet företag som i och med förslaget går från att hantera två eller tre skattesatser till att hantera en eller två, går inte att finna i statistiken. Kostnaden för att hantera flera skattesatser har beräknats av Skatteverket i en rapport från 2006 (Krånglig moms – en företagsbroms?). Den genomsnittliga kostnaden för att hantera två skattesatser i stället för en har beräknats till cirka 3 300 kronor per företag och år i 2019 års penningvärde, medan den genomsnittliga kostnaden för att hantera tre skattesatser i stället för två har beräknats till cirka 8 000 kronor per företag och år i 2019 års penningvärde.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att förslaget kan medföra en ökad eller minskad administrativ börda beroende på vilka tjänster de berörda företagen erbjuder, och att för vissa företag kan förslaget medföra gränsdragningsproblem som torde öka de administrativa kostnaderna i någon mån. Av redovisningen framgår också kostnaderna för hantering av flera skattesatser. Trots att det inte går att dra några slutsatser om hur många företag som kommer att få ökade respektive minskade administrativa kostnader som en följd av förslaget, anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Det framgår att det inte har gjorts någon utvärdering av den sänkning av mervärdesskatten på förevisning av naturområden som genomfördes den 1 januari 2018. Förslagsställaren bedömer att förslaget leder till högre priser och minskad efterfrågan på dessa tjänster, vilket kan ha en negativ effekt på branschen. I den mån företag har expanderat genom investeringar och nyanställningar till följd av mervärdesskattesänkningen 2018, kan de nu på relativt kort tid behöva ställa om och återanpassa sig till högre mervärdesskatt och lägre efterfrågan. Förslaget kommer även att negativt påverka de företag som redan har annonserat sina priser för 2019.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att förslaget förväntas medföra att intäkterna minskar för berörda företag, vilket i förekommande fall gör det svårare att betala tillbaka lån

avseende eventuella investeringar samt leda till omställningskostnader avseende personalstyrkan. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om hur stor procentuell intäktsminskning, inom ett intervall, förslaget skulle kunna leda till utifrån de erfarenheter som finns avseende förändringar av mervärdesskattesatserna på andra områden. Om detta inte är möjligt, borde det ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges inget om förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Av remissen framgår att branschen utgörs av ett fåtal stora företag och många små företag. Stora företag har i regel större möjligheter till att effektivisera sin verksamhet än små företag. Regelrådet anser därför att redovisningen borde ha innehållit ett resonemang om hur förslaget slår på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna något resonemang om att förslaget kan påverka företagen i andra avseenden. Regelrådet har i sin granskning heller inte funnit någon sådan påverkan.

Regelrådet finner en utebliven beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår att i branschen finns ett litet antal stora företag och ett stort antal små företag. Det anges inget om att särskilda hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska i princip innehålla en beskrivning av behovet av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Mot bakgrund av att många små företag berörs av förslaget, borde redovisningen ha innehållit en beskrivning av förutsättningarna för att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte håller tillräcklig kvalitet i sex avseenden. Redovisningen är alltför otydlig avseende berörda företag utifrån storlek samt ekonomiska konsekvenser. Även om det framgår att många berörda företag är små och att förslaget medför minskade intäkter för dem, går det inte av redovisningen att utläsa för hur många företag som förslaget riskerar att medföra betydande effekter och negativt påverka deras verksamhet. Det går heller inte att dra några slutsatser om hur förslaget påverkar konkurrensförhållandena för företagen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för](#)

[konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 januari 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.



Claes Norberg
Ordförande



Per Gidlund
Föredragande