



European Commission
Directorate-General for Taxation and Customs Union
VAT and other turnover taxes – Unit C1
Rue Joseph II 79, Office J79 05/093
B-1049 Brussels
Belgien

TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu

1. EU-KOMMISSIONENS GRÖNBOK OM MERVÄRDESSKATTENS FRAMTID

Yttrande från ax – Amatörkulturens samrådsgrupp

EU-kommissionen öppnade den 1 december 2010 en konsultationsprocess rörande kommissionens grönbok om den framtida mervärdesskatten (KOM(2010) 695/4 slutlig). Den svenska organisationen **ax** – Amatörkulturens samrådsgrupp, avlämnar härmed sina synpunkter till kommissionen.

I **ax** ingår de största riksorganisationerna på amatörkulturområdet Amatörteaterns Riksförbund (ATR), Föreningen För Tidig Musik, Kontaktnätet, KÖRSAM, Riksförbundet för Folkmusik och Dans (RFoD), Riksförbundet Lokalrevyer i Sverige (LIS), Riksförbundet Unga Musikanter (RUM), Svenska Arbetarsångarförbundet (SAS), Svenska Folkdansringen, Svenska Hemsjödsföreningarnas Riksförbund (SHR), Svenska Missionskyrkans Musikkårer (SMM), Sveriges Arbetarteaterförbund (ATF), Sveriges Film- och Videoförbund (SFV) Sveriges Kyrkosångsförbund (SKsf) Sveriges Körförbund, Sveriges Orkesterförbund (SOF), Sveriges Spelmäns Riksförbund (SSR) och Ung i Kör. Organisationerna samlar sammanlagt fler än 300 000 medlemmar och kulturutövare runt hela Sverige. Man genomför amatorkulturella aktiviteter med barn, ungdomar och vuxna, arrangerar sommarspel, spelmansstämmor och festivaler, vårdar kulturarv, forskar och dokumenterar. Organisationerna spelar en stor roll för bredden i kulturlivet, men står också på många områden för lokal infrastruktur och spetsverksamheter med stor betydelse även på nationell och internationell nivå.

Verksamheten i våra organisationer baseras på ideellt arbete. Genom frivilligarbete förverkligas av samhället önskade kulturella, sociala och ideologiska mål. Verksamheterna bidrar positivt till samhällsekonomin. Staten stödjer ideella kulturorganisationer och ungdomsorganisationer för att stimulera verksamheternas omfattning och utveckla deras kvalitet.

Under de senaste åren har ideella verksamheter fått försämrade verksamhetsvillkor med minskade anslag från stat, kommun och landsting. Att ytterligare lägga på kostnader eller administration kommer att leda till färre antal föreningar och minskad verksamhet. Tillsammans organiserar **ax** medlemmar i flera tusentals lokala föreningar i Sverige.

Det utmärkande för **ax** medlemmar är att de är organiserade utanför den offentliga sektorn och näringslivet. De är självstyrande och inte vinstdrivande. Syftet är inte att skapa överskott för en bestämd ägare. Överskott som alstras i verksamheten används för de ideella ändamålen. Verksamheten har ett allmänmänniskt uppdrag, den präglas av idealitet och bedrivs ofta med en ideologisk medvetenhet. En stor del i verksamheten inom **ax** handlar om att vårda, utveckla, levandegöra och presentera kulturarv.



1.1 Den ideella sektorn i Sverige

Den ideella sektorn representerar en folkrörelsetradition med djupa rötter i det svenska samhället. I Sverige är denna sektor betydande. Sektorn bidrar till en levande demokrati med engagerade och starka medborgare beredda att ta ansvar för förändring. Sektorn tar ett stort samhällsansvar och bidrar till en berikande mångfald och delaktighet i socialt arbete, kulturfrågor, mänskliga rättigheter, miljöarbete, utbildning, hälsofrågor såsom idrott, barns välfärd m.m. Sektorns roll som innovatör för välfärdssamhällets utmaningar kan inte överskattas.

Enligt det svenska nationella organet för statistik, Statistiska centralbyrån (SCB), var år 2000 cirka 90 % av Sveriges vuxna befolkning (mellan 16 och 84 år) medlemmar i någon förening. Omkring hälften av dessa medlemmar var aktiva medlemmar. Enligt beräkningar av SCB fanns i oktober 2009 totalt cirka 120 600 ideella föreningar, 2 300 registrerade trossamfund samt 24 100 stiftelser i Sverige.

Den svenska riksdagen antog i mars 2010 regeringens proposition "En politik för det civila samhället" (2009/10:55). Genom denna politik anslöt sig riksdagen bl.a. till regeringens utgångspunkter att:

"Grundläggande delar av den svenska demokratin har till stor del drivits fram av organisationer i det civila samhället. Med denna proposition vill vi främja dess självständighet och oberoende, och samtidigt anlägga ett framåtsyftande perspektiv. Vi kommer att behöva det civila samhällets engagemang, kunskap och kreativitet för att möta framtidens utmaningar." (Integrationsminister Nyamko Sabuni, pressmeddelande 2009-12-01.)

1.2 Finansiering av den ideella sektorn i Sverige

Som framgår inledningsvis bedriver **ax** medlemmar verksamhet inom vitt skilda amatörkulturområden. Finansieringen av verksamheten sker emellertid på likartat sätt oberoende av inom vilket amatörkulturområde organisationen verkar. De flesta idéburna eller ideella organisationer finansieras i skiftande grad genom följande intäkter:

- bidrag från stat och kommun,
- medlemsavgifter,
- intäkter från verksamhet som utgör ett led i det ideella ändamålet såsom avgifter för träning eller arrangemang inom sitt område, intäkter från försäljning av instruktionsböcker, noter manus mm,
- intäkter av annan verksamhet som har till syfte att finansiera verksamheten men som inte har en sådan direkt koppling till det ideella ändamålet. Sådan verksamhet kan vara försäljning av skänkta varor eller andra varor i samband med insamlingar till verksamheten såsom föreningars försäljning av slöjdalster eller matprodukter, eller tillfälliga arrangemang såsom loppmarknader, basarer, festivaler och liknande för att samla in pengar som ska användas till verksamhetens olika ändamål inom verksamheten,
- insamling av donationer och bidrag,
- sponsring.

1.3 Ideella sektorns särskilda skattestatus i Sverige

Den ideella sektorns organisationer har en skattegynnad situation i Sverige under förutsättning att dessa har en viss juridisk form. De särskilda skattereglerna innebär i korthet följande. Ideella föreningar och registrerade trossamfund är befriade från inkomstskatt på kapitalinkomster och på näringsinkomster från verksamhet som är ett direkt led i främjandet av föreningens ändamål, eller som utgör inkomster som har naturlig anknytning till ändamålet eller som av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete. Viss inkomstskattebefrielse gäller även för vissa fastighetsinkomster. Stiftelser med vissa ändamål är befriade från inkomstskatt på kapitalinkomster. Vidare gäller att en ideell förening eller ett registrerat trossamfund inte anses bedriva yrkesmässig verksamhet i mervärdesskattelhänseende om verksamheten är befriad från



inkomstskatt. Översatt till mervärdesskattedirektivets språkbruk innebär svensk rätt att de inkomstskattebefriade ideella föreningarna och trossamfunden inte anses utgöra beskattningsbara personer i mervärdesskattehänseende. Dessa ska följaktligen enligt svensk lag inte ta ut någon mervärdesskatt på sin omsättning om denna omsättning är befriad från inkomstskatt.

De särskilda skattelättnaderna har för den ideella sektorn i Sverige betytt följande:

- Sektorn har lättare kunnat finansiera viktig allmännyttig verksamhet såsom socialt arbete, idrott, folkbildning och kultur.
- Sektorns beroende av bidrag från det allmänna har minskat vilket har gynnat organisationernas självständighet och oberoende vilket är kärnan i den svenska folkrörelsetraditionen.
- Sektorn har inte belastas med den administrativa börda som en skattskyldighet till inkomstskatt och mervärdesskatt innebär. Detta har varit särskilt viktigt i verksamhet som baseras på ideella insatser av personer som i de flesta fall saknar särskild kompetens för att administrera skatter.

ax vill framhålla att faran med att införa skattskyldighet till mervärdesskatt för föreningarna med därtill hörande administrativa pålagor inte främst handlar om ökade kostnader i allmänhet och för administration i synnerhet. Det handlar om att det för en i skattefrågor icke initierad person, som mycket väl kan vara lekman, framstår som i princip omöjligt att kunna göra erforderliga bedömningar av mervärdesskatte regler på ett korrekt sätt. I verksamheter som till stor del bedrivs av eldsjälar och frivilliga är det inte trovärdigt att utgå ifrån att dessa människor för att fullgöra sina uppdrag också ska behöva tillägna sig kompetens i momsfrågor. För en majoritet av den ideella sektorn är frågan om mervärdesskatt eller inte mervärdesskatt en fråga som har ett väsentligt inflytande på om en viss verksamhet över huvud taget ska bedrivas.

ax vill även erinra om följande. Sveriges mervärdesskattelagstiftning var i början av 2000-talet föremål för en statlig utredning. Syftet var att kartlägga behovet av eventuella ytterligare anpassningar av den svenska mervärdesskattelagen till EU:s mervärdesskattedirektiv. Utredningen (SOU 2002:74) företog en undersökning av om de särskilda skattebefrielse reglerna för ideella sektorn gav upphov till snedvriddning av konkurrensen på den svenska marknaden. Undersökningen visade att en absolut majoritet av de ideella föreningarna hade mycket små inkomster. Endast ett fåtal hade större volymer. Tillfrågade branscher som ansågs ha en verksamhet som konkurrerade med den verksamhet som bedrevs av ideella föreningar ansåg generellt sett inte att det förelåg några större konkurrensstörningar med anledning av skattebefrielsen för de ideella föreningarna. Branscherna hade kännedom om tämligen få fall av störningar. Det största problemet ansågs föreligga inom serveringsverksamhet. Ett fåtal ärenden har inrapporterats till konkurrensverket i Sverige.

ax vill också framhålla att under förutsättning att regeringen avser att ändra lagstiftningen i linje med grönbokens förslag bör de av EU tillåtna möjligheterna att undanta kulturverksamhet tillämpas. Allmännyttiga ideella föreningars verksamhet på kulturområdet bör undantas.

1.4 Europarådets dokument om icke-statliga organisationernas rättsliga ställning

På det internationella planet har icke-statliga organisationers ställning stärkts de senare åren genom gemensamt beslutade riktlinjer. **ax** vill hänvisa till en rekommendation som har utarbetats av Europarådet om de icke-statliga organisationernas ställning på det nationella planet. I november 2002 antogs principer inom Europarådet om de icke-statliga organisationernas rättsliga ställning (Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe). Mot bakgrund av dessa principer antog Europarådets Ministerkommitté i oktober 2007 en rekommendation om civilsamhällets organisationers rättsliga status i Europa



(Recommendation CM/REC (2007)14 of the Committee of Ministers on the legal status of non-governmental organisations in Europe). Rekommendationen behandlar ett stort antal frågor om organisationernas rättsliga ställning. Enligt resolutionen ska de icke-statliga organisationerna bl.a. vara fria att arbeta för sitt ändamål, ha möjlighet att bli en juridisk person efter en objektiv prövning i enlighet med objektiva regler, ha möjlighet till stöd av offentliga medel samt på annat sätt, t.ex. genom skattelättnader eller genom skatteincitament för dem som skänker dem gåvor, samt ska antas bedriva laglig verksamhet så länge motsatsen inte har bevisats.

ax vill framhålla att de initiativ som tas på såväl nationell som internationell nivå visar att det finns ett intresse för att skapa goda villkor och legala förutsättningar för det viktiga arbete som bedrivs inom ideella organisationer nationellt och internationellt.

1.5 Problemen i dagens mervärdesskattesystem – kommissionens grönbok

EU-kommissionen pekar i grönboken på ett antal faktorer som talar för en bred översyn av det europeiska mervärdesskattesystemet; systemets nuvarande komplexitet, olikformig behandling av interna och gränsöverskridande transaktioner vilket försvårar handeln på den inre marknaden, systemets känslighet i bedrägerihänseende samt att ny teknik och ekonomisk miljö innebär nya möjligheter för uppbörden av mervärdesskatt för EU-länderna. Kommissionen ställer ett antal frågor i grönboken med utgångspunkt i dessa identifierade problemområden.

Grönboken är indelad i två huvudfrågor; gränsöverskridande transaktioner och andra frågor, däribland mervärdesskattens tillämpningsområde och undantag från mervärdesskatteplikt. Kommissionen erbjuder i slutet av dokumentet även en möjlighet för intressenter att ta upp andra frågor än dem som tas upp särskilt i grönboken.

1.6 Skattelättnader i den ideella sektorn i andra medlemsstater

ax konstaterar att flera medlemsstater inom EU tillämpar olika former av skattelättnader för särskilda subjekt utan vinstsyfte (exempelvis "charities" och "non-profit organisations" i UK, eller "organismes sans but lucratif" i Frankrike eller "gemeinnützige organisation" i Tyskland) men att variationen och omfattningen av skattefriheten är stor. Ett exempel som kan nämnas är hur olika länder behandlar kyrkans verksamhet i mervärdesskatt-hänseende. I vissa länder undantas kyrkans verksamhet från mervärdesskatt, i andra länder beskattas kyrkans verksamhet, men med vissa begränsningar. **ax** har av resursskäl inte haft möjlighet att belysa dessa delar i detalj men vill framhålla de olikheter och skillnader som existerar inom EU, trots att mervärdesskattesystemet regleras i en gemensam rättsakt, mervärdesskattedirektivet.

1.7 Var finns den ideella sektorn i kommissionens grönbok?

ax instämmer till fullo med kommissionens beskrivning av problemen med nuvarande system och vill särskilt framhålla att systemets komplexitet är något som på ett påtagligt sätt kan påverka verksamhet som bedrivs av idéburna organisationer, frivilligorganisationer m.fl. icke-statliga organisationer vars verksamhet ofta bygger på medlemmarnas frivilliga insatser.

ax saknar emellertid frågeställningar i grönboken kring vilket synsätt som bör gälla avseende verksamhet som bedrivs av icke-statliga organisationer med ideella syften. Bör medlemsstaterna kunna tillämpa en särskild ordning för mervärdesskatteskattbefrielse för sådana organ och i så fall på vilka villkor? **ax** anser att grönboken brister i detta avseende. Det är enligt **ax** uppfattning nödvändigt att ta upp dessa frågor till diskussion inom EU i samband med en eventuell översyn av det gemensamma mervärdesskattesystemet inom EU, särskilt mot bakgrund av pågående rättsprocesser mot flera medlemsstater avseende medgivna mervärdesskatteundantag för organisationer utan vinstsyfte. De initiativ som har tagits inom Europarådet (se ovan) visar också att länder är angelägna att diskutera frågor om dessa organisationers förutsättningar på olika



områden, inbegripet skatteområdet. **ax** inriktar därför sitt bidrag med hänsyn till denna frågeställning.

Den ideella sektorns arbete i det civila samhället är viktigare än någonsin. EU:s medlemsstater och många andra länder i världen har nyligen genomgått stora ekonomiska kriser till följd av den globala finanskrisen. Vi ser fortfarande effekterna av krisen i många europeiska länder som tvingas skära ned på kostnader för kulturell och social välfärd i sina offentliga finanser. Ökad invandring till EU-länderna ställer också krav på ökade insatser för integration och arbete för att motverka främlingsfientlighet och dess konsekvenser – ett arbete som i stor utsträckning bedrivs inom ramen för icke-statliga organisationer (civilsamhällets organisationer).

När nationella budgetar skärs ned blir en samverkan mellan staten och ideella krafter i civilsamhällets organisationer ett värdefullt komplement till de offentligfinansierade välfärdssystemen. En sådan samverkan har särskilt hamnat i fokus med anledning av den globala finanskrisen men kommer att förbli viktig även i framtiden. För att en sådan samverkan ska bli fruktbar krävs goda ekonomiska och administrativa förutsättningar för den ideella sektorns arbete.

Kommissionens grönbok lyfter fram problemen med befintliga undantag från mervärdesskatt i mervärdesskattedirektivet. Det gäller undantag som följer av att vissa organ inte anses som beskattningsbara personer (offentliga organ) och undantag som följer av att vissa varor och tjänster uttryckligen ska undantas från mervärdesskatt. Kommissionen konstaterar att undantag för vissa varor och tjänster strider mot principen om att mervärdesskatten ska ha en bred skattebas. Kommissionen anser att en breddning av skattebasen genom en minskning av antalet undantag gör skatten mera effektiv och neutral och utgör ett rimligt alternativ till en höjning av mervärdesskattesatsen. **ax** menar att ett slopande av undantagen i mervärdesskattedirektivet skärper beskattningen för icke-statliga organisationer om inte andra regler införs i mervärdesskattedirektivet som får motsvarande effekt som nuvarande undantag.

ax konstaterar att flertalet undantag i mervärdesskattedirektivet är beroende av att tillhandahållandet görs av vissa slags subjekt. Dessa kan vara "offentligrättsliga organ", "erkända inrättningar", "organ som av medlemsstaten i fråga är erkända som organ av social karaktär", "organisationer utan vinstsyfte", etc. Medlemsstaterna har relativt stor frihet att närmare definiera de subjekt man anser ska omfattas av undantaget i fråga. En stor brist är dock att olika slags transaktioner avgränsas på olika sätt såvitt avser de subjekt som för att undantaget ska gälla måste utföra prestationen.

ax konstaterar vidare att undantagens räckvidd avseende vad som täcks av de obligatoriska undantagen är mycket svårt att uttolka. Lagtexten är så generellt utformad att det är nästintill omöjligt att säga vad som omfattas av undantag och vad som inte omfattas av undantag från mervärdesskatt. Detta skapar stora gränsdragningsproblem och leder också till betydande olikformighet inom EU. Det gynnar inte heller de ideburna organisationerna.

ax menar också att det befintliga undantaget i mervärdesskattedirektivet om skattebefrielse för vissa penninginsamlingsevenemang är otillräckligt och inte gynnar den ideella sektorn i tillräcklig omfattning. Undantaget bör omfatta en regelbunden verksamhet som syftar till att finansiera de ideella ändamålen i organisationer utan vinstsyfte.

2. ax FÖRSLAG

ax anser att mervärdesskattesystemet bör innehålla särskilda regler som gynnar icke-statliga organisationers ideella arbete.

ax anser att det som skulle gynna icke-statliga organisationer bäst vore om



mervärdesskattedirektivet skulle medge en rätt för medlemsstaterna att betrakta dessa organisationer som icke beskattningsbara personer. Medlemsstaterna ska själva avgöra vilka slags subjekt som ska omfattas (medlemsorganisationer, organisationer utan vinstsyfte, etc.), med utgångspunkt i ländernas associationsrättsliga lagstiftning samt olika förutsättningar och traditioner. En sådan ordning skulle innebära att såväl verksamhet som syftar till att uppfylla ändamålen med den ideella verksamheten som verksamhet som syftar till att finansiera den ideella verksamheten skulle omfattas av en befrielse från mervärdesskatt.

För att undvika att det uppstår en konflikt i förhållande till de allmänna kraven i mervärdesskattesystemet på konkurrensneutrala regler kan medlemsstaterna vara ålagda enligt mervärdesskattedirektivet att begränsa sådana risker. Medlemsstaterna bör dock själva få bestämma hur sådana begränsningsregler bör vara utformade.

Fördelarna med en sådan ordning som föreslås ovan är

- att organisationer som verkar för att främja vissa allmännyttiga ändamål får en finansiell frihet som skapar ett oberoende i förhållande till staten och därmed ett minskat beroende av offentlig finansiering
- att det inte skapas en administrativ börda för ideell verksamhet genom krav på administrativ hantering av mervärdesskatt vilket skulle försvåra rekrytering av frivilliga insatser och därmed försvåra det ideella arbetet i icke-statliga organisationer.

3. SAMMANFATTNING AV ax SYNPUNKTER

- **ax** anser att en diskussion om den idéburna sektorns arbete i icke-statliga organisationer måste tas upp i samband med en översyn av de gemensamma mervärdesskattereglerna.
- **ax** anser att skattereglerna ska utformas så att de skapar de bästa administrativa och finansiella förutsättningar för den idéburna sektorns icke-statliga organisationer.
- **ax** anser att den bästa regleringen för att uppnå detta är att betrakta dessa organisationer som icke beskattningsbara personer ("non-taxable persons").
- **ax** menar att initiativen på nationell och internationell nivå avseende icke-statliga organisationer visar att länder erkänner vikten och nyttan av dessa organisationers arbete.
- **ax** anser också att under förutsättning att regeringen avser att ändra lagstiftningen i linje med grönbokens förslag bör de av EU tillåtna möjligheterna att undanta kulturverksamhet tillämpas. Allmännyttiga ideella föreningars verksamhet på kulturområdet bör undantas.

Stockholm den 28 maj 2011

Nini Engstrand

Nini Engstrand
ordförande