



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 02.06.2003
KOM(2003) 309 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Forsøget med anvendelse af en nedsat momssats på visse arbejdskraftintensive
tjenesteydelser**

[SEC(2003) 622]

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUME.....	3
1. Forsøgets baggrund og mål	7
2. Den underliggende økonomiske mekanisme	9
2.1. Beskæftigelse: øget efterspørgsel ved nedsættelse af prisen.....	9
2.2. Undergrundsøkonomi.....	10
3. Overblik over forsøgsperioden.....	11
3.1. De forskellige momssatser og deres betydning.....	11
3.2. Den overordnede konjunkturudvikling	13
3.3. Økonomiske indikatorer for visse enkeltsektorer	17
3.3.1. Sektoren for reparation og renovering af private boliger.....	17
3.3.2. Øvrige sektorer.....	21
4. Evaluering af forsøget.....	22
4.1. Evalueringsmetode	22
4.2. Momsnedsættelsen slår ikke fuldt igennem på priserne	23
4.3. Efterspørgselsfremmende vækst	24
4.4. Ingen signifikant beskæftigelsesvirkning.....	24
4.5. Foranstaltningens ringe effektivitet	24
4.6. Undergrundsøkonomi: evalueringen er stadig lige vanskelig.....	25
5. Konklusion.....	25

RESUME

Forsøgets baggrund

I december 1998 betegnede Det Europæiske Råd beskæftigelse, økonomisk vækst og stabilitet som et af de fire områder, der optager de europæiske borgere mest og kræver hurtig og effektiv indgriben. Det er i formandskabets konklusioner præciseret, at "Kommission opfordres til at tillade de medlemsstater, der måtte ønske det, at eksperimentere med nedsatte momssatser på arbejdskraftintensive tjenesteydelser, som ikke er udsat for grænseoverskridende konkurrence".

Ved Rådets direktiv 1999/85/EF af 22. oktober 1999 ændredes direktiv 77/388/EØF, for så vidt angår muligheden for forsøgsvis at anvende en nedsat momssats for arbejdskraftintensive tjenesteydelser. Formålet med dette forsøg er at øge beskæftigelsen og formindske undergrundsøkonomien.

Dette forsøg er tidsmæssigt strengt begrænset og omfatter kun de tjenesteydelser, der er fastsat i et nyt bilag K til direktiv 77/388/EØF. Ni medlemsstater har valgt at deltage i forsøget.

Omfattede tjenesteydelser og medlemsstater

1. Småreparationer:	
- Cykler	B, L, NL
- Sko og lædervarer	B, L, NL
- Beklædningsgenstande og linned	B, EL, L, NL
2. Reparation og renovering af private boliger	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Vinduespudsning	F, L
4. Pleje i hjemmet	EL, F, I, P
5. Frisørvirksomhed	E, L, NL

Som følge af foranstaltningens forsøgsvis karakter er det i direktiv 1999/85/EF fastsat, at de medlemsstater, der deltager i forsøget, skal foretage en nøjagtig evaluering af, hvor effektivt det har været, især med hensyn til jobskabelse. Desuden skal Kommission forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en samlet evalueringsrapport, om nødvendigt ledsaget af et forslag til passende foranstaltninger med henblik på en endelig afgørelse vedrørende momssatsen for arbejdskraftintensive tjenesteydelser.

Overvågning af forsøget og et fælles evalueringsskema

Kommissionen har stået for iværksættelsen og overvågningen af evalueringen af dette forsøg. På et forberedende møde i juli 2002 med de berørte medlemsstater blev der udvekslet synspunkter om de evalueringsmetoder, der skulle benyttes, og de opståede vanskeligheder. I oktober 2002 blev der holdt et andet møde mellem samtlige medlemsstater, hvor de medlemsstater, der deltager i dette forsøg, fik lejlighed til at fremlægge resultaterne i deres evalueringsrapporter og få disse gennemdrøftet.

Kommissionens evaluering følger det evalueringssystem, der blev drøftet på det forberedende møde i juli 2002. Hver af den økonomiske mekanismes etaper gennemgås i detaljer. Dette fælles skema benyttes i alle medlemsstaternes evalueringsrapporter.

Målet om jobskabelse: en præcis økonomisk logik

Forbindelsen mellem sænkning af momssatsen og beskæftigelse er ikke direkte. Den hviler på en forudsætning om, at hvis den endelige pris på et gode falder tilstrækkeligt kraftigt, stiger efterspørgslen efter dette gode *alt andet lige*.

For at mekanismen skal fungere, skal momsnedsettelsen føre til et fald i forbrugerprisen på den pågældende tjenesteydelse. Dette prisfald skal være tilstrækkeligt kraftigt til, at efterspørgslen efter tjenesteydelsen stiger. Denne øgede efterspørgsel skal føre til øget produktion. Desuden skal produktionsstigningen dækkes ved nyansættelser og hverken ved produktivitetsforbedringer (hvor man kan producere mere med samme antal ansatte) eller ved forlængelse af arbejdstiden for de allerede beskæftigede.

Hvis sælgeren beholder momsbesparelsen og derved blot øger sin egen profit, kan mekanismen ikke fungere som tilsigtet. Momsnedsettelsen bliver i så fald et tilskud til en bestemt sektor i form af skattelettelse, uden at der er tale om nogen omkostning for virksomheden. For at undgå dette uønskede tilfælde er det i direktiv 1999/85/EF fastsat, at der skal være en snæver forbindelse mellem den prisnedsettelse, der følger af satsnedsettelsen, og den forudselige højere efterspørgsel.

Målet om at formindske undergrundsøkonomien

Foranstaltningen kan kun have betydning for virksomheder, der er juridiske personer, men hvis aktivitet til dels har form af sort arbejde. Det vanskelige ved evalueringen er, at der er tale om måling af en aktivitet, som pr. definition unddrager sig enhver angivelsespligt.

For alle andre virksomheder, hvis eksistens ikke er angivet, er en momsnedsettelse ikke noget incitament til at forlade undergrundsøkonomien. Deres produktion angives nemlig overhovedet ikke, og de betaler ingen skatter i forbindelse med produktionen. Det er ikke momsen, der er hovedårsagen til, at de arbejder sort, men snarere det forhold, at de hverken betaler skatter eller sociale bidrag.

Momsnedsettelsen slår ikke fuldt igennem på priserne

Medlemsstaterne har ved deres prisundersøgelser slået fast, at momsnedsettelsen aldrig slår fuldt igennem på forbrugerpriserne. En del af momsnedsettelsen er blevet brugt til at øge tjenesteydernes avance.

Reparation og renovering af boliger synes at være den branche, hvor det er lettest for erhvervsudøverne at lade momsnedsettelsen slå igennem på priserne. Denne situation skyldes muligvis, at der som regel er tale om forholdsvis store beløb. Nedsættelsen er dog ofte kun af forbigående karakter.

Inden for frisørvirksomhed slår en del af momsnedsettelsen tit umiddelbart igennem på priserne, men derefter forhøjes forbrugerpriserne hurtigere end inflationen. Anvendelsen af en nedsat sats har således kun lagt en midlertidig dæmper på den normale prisstigning.

I nogle tilfælde, bl.a. for cykelreparationsbranchens vedkommende, har tjenesteyderne nægtet at anvende den nedsatte sats under henvisning til foranstaltningens komplicerede karakter.

En vækstbetonet økonomisk kontekst

Momsnedsættelsen finder sted på et tidspunkt, hvor der har været kraftig vækst i en årrække, og hvor både arbejdsløshed og inflation har været faldende. En vis overophedning af økonomien synes i 2000 at have givet sig udslag i fornyet inflation.

Væksten i husholdningernes disponible indkomst er en del af forklaringen på den konstaterede efterspørgselsstigning. Derudover er der truffet en række foranstaltninger, navnlig på skatteområdet, som har bidraget til den stigende efterspørgsel uafhængigt af momsnedsættelsen.

Det er ikke på grundlag af medlemsstaternes rapporter muligt at skelne virkningerne af væksten, der har været overordentligt kraftig i perioden, fra de mulige virkninger af en delvis "overvæltning" af momsnedsættelsen på priserne.

Ingen signifikant beskæftigelsesvirkning

Nogle medlemsstater har ført en målrettet beskæftigelses- og støttepolitik, som har været koncentreret om bestemte brancher, navnlig bygge- og anlægssektoren.

Når brancherne har forsøgt at producere mere for at imødekomme en stigende efterspørgsel, har de enten haft vanskeligt ved at ansætte nye folk eller søgt at løse problemet ved hjælp af overarbejde.

På denne baggrund er der ikke i medlemsstaternes rapporter fastlagt nogen sikker beskæftigelsesvirkning af momsnedsættelsen.

Kun to medlemsstater, Frankrig og Italien, mener, at momsnedsættelsen inden for reparation og renovering af boliger har ført til en forholdsvis stor jobskabelse. Der er dog i deres approach ladet en række relevante faktorer ude af betragtning.

Endelig viser tallene i den franske rapport, at omkostningerne ved direkte at skabe ét job er særdeles høje, nemlig på ca. 89 000 EUR årligt.

Foranstaltningens ringe effektivitet

De empiriske undersøgelser af virkningerne af en momsnedsættelse viser, at den aldrig kan blive den mest effektive foranstaltning, og at budgetudgifterne dertil er høje i forhold til dens økonomiske virkninger.

Kommissionen har ved hjælp af sin makroøkonomiske model QUEST foretaget en særskilt simulation til brug for denne evalueringsrapport. Sammenholdt med andre foranstaltninger, navnlig sådanne, som direkte tager sigte på arbejdskraftomkostninger, knytter der sig systematisk højere budgetudgifter til momsnedsættelsen. De opnåede resultater er fuldt kohærente med konklusionerne af tidligere undersøgelser.

Beregnet på EU-plan vil en nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne ved samme budgetudgift skabe 52 % flere jobs end en momsnedsættelse, som slår fuldt igennem på priserne.

Undergrundsøkonomi: evalueringen er stadig lige vanskelig

I medlemsstaternes rapporter er det ikke lykkedes at overvinde vanskelighederne ved at måle undergrundsøkonomien. Det har ikke været muligt at påvise, at foranstaltningen førte til mindre sort arbejde. De fleste resultater har kun hypoteseværdi, da der ikke har kunnet påvises en eventuel årsagssammenhæng mellem foranstaltningen og en formindskelse af det sorte arbejde.

Som led i revisionen af anvendelsesområdet for de nedsatte satser i henhold til artikel 12, stk. 4, i sjette direktiv vil Kommissionen tage hensyn til resultaterne af dette forsøg. I forbindelse med denne fornyede gennemgang vil der blive taget hensyn til målene for den nye momsstrategi, dvs. modernisering, forenkling, udbygning og mere ensartet anvendelse af det fælles moms-system.

1. FORSØGETS BAGGRUND OG MÅL

På Det Europæiske Råds ekstraordinære møde den 20.-21. november 1997 blev det slået fast, at "beskæftigelsen er et af de spørgsmål, som optager de europæiske borgere mest, og alt bør sættes ind på at bekæmpe arbejdsløsheden, hvis uacceptable niveau truer sammenhængskraften i vore samfund". I formandskabets konklusioner opfordres hver enkelt medlemsstat til uforpligtet at undersøge det hensigtsmæssige i at nedsætte momsens på arbejdskraftintensive tjenesteydelser, som ikke er udsat for grænseoverskridende konkurrence.

Samme år blev der i Kommissionens meddelelse til Rådet¹ om "Jobskabelse: Mulighed for nedsat moms på arbejdskraftintensive tjenesteydelser i en forsøgsperiode og på frivillig basis" mindet om, at det bedste middel til at stimulere beskæftigelsen via beskatningen består i en budgetmæssigt neutral nedsættelse af de ikke-lønmæssige arbejdskraftomkostninger. Den påpegede, at en målrettet nedsættelse af de sociale bidrag sandsynligvis er et mere effektivt instrument til jobskabelse end en moms nedsættelse, og at der findes andre beskatningsinstrumenter, hvis effektivitet som middel til at bekæmpe ledighed allerede er bevist.

På mødet den 11.-12. december 1998 gentog Det Europæiske Råd i "Wien-strategien for Europa", at fremme af beskæftigelse, økonomisk vækst og stabilitet er et af de fire områder, der optager de europæiske borgere mest og kræver hurtig og effektiv indgriben. I punkt 35 i formandskabets konklusioner er det præciseret, at "Kommission opfordres til at tillade de medlemsstater, der måtte ønske det, at eksperimentere med nedsatte momssatser på arbejdskraftintensive tjenesteydelser, som ikke er udsat for grænseoverskridende konkurrence".

I forslaget fra februar 1999 til Rådets direktiv² følges denne opfordring op. I punkt 4 i begrundelsen for dette forslag understreges det, at et sådant tiltag ikke er "uden fare for afgifternes neutralitet og for det indre markedes rette virkemåde; endvidere er det slet ikke sikkert, at en lettelse af momsens vil få positive virkninger for jobskabelsen (og effektivt vil indvirke på forbrugerpriserne). Kommissionen anslår, at det bedste middel til at fremme beskæftigelsen er en videreførelse af den politik, der tager sigte på at nedsætte de omkostninger, der løber på arbejdskraftfaktoren, især i forbindelse med lavtuddannet og lavtlønnet arbejde".

Rådet udstedte den 22. oktober 1999 direktiv 1999/85/EF om ændring af direktiv 77/388/EØF, for så vidt angår muligheden for forsøgsvis at anvende en nedsat momssats for arbejdskraftintensive tjenesteydelser.

I betragtning (2) og (3) i dette direktiv fastsættes målene for dette forsøg, dvs. jobskabelse og formindskelse af undergrundsøkonomien.

Dette forsøg er tidsmæssigt strengt begrænset og omfatter kun de tjenesteydelser, der er beskrevet i det nye bilag K til direktiv 77/388/EØF.

¹ SEK(1997) 2089 endelig udg.

² KOM(1999) 62 endelig udg.

De pågældende tjenesteydelser skal opfylde følgende betingelser:

- a) de skal være arbejdskraftintensive
- b) de skal i stor udstrækning leveres direkte til de endelige forbrugere
- c) de skal være overvejende lokale og må ikke skabe konkurrenceforvridning
- d) der skal være en snæver forbindelse mellem den prisnedsættelse, der følger af satsnedsættelsen, og den forudselige højere efterspørgsel og bedre beskæftigelse.

Medlemsstaterne kan anvende en nedsat momssats på to, i undtagelsestilfælde tre, kategorier tjenesteydelser, der er nævnt i dette bilag K. Medlemsstater, som ønsker at indføre denne foranstaltning, giver Kommissionen alle oplysninger, som dokumenterer, at betingelserne er opfyldt, og en nøjagtig beskrivelse af anvendelsesområdet for foranstaltningen, de omfattede tjenesteydelser og de forventede budgetmæssige udgifter.

Som følge af foranstaltningens forsøgsvis karakter er det i direktiv 1999/85/EF fastsat, at de medlemsstater, der deltager i forsøget, skal foretage en nøjagtig evaluering af, hvor effektiv foranstaltningen har været, især med hensyn til jobskabelse.

Kommissionen skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en samlet evalueringsrapport og om nødvendigt foreslå passende foranstaltninger med henblik på en endelig afgørelse vedrørende momssatsen for arbejdskraftintensive tjenesteydelser.

Sigtet med denne rapport er at foretage en samlet evaluering af forsøget.

Ni medlemsstater har valgt at deltage i forsøget. Listen over de deltagende medlemsstater og de valgte tjenesteydelser er meddelt ved Rådets beslutning³ af 28. februar 2000 om bemyndigelse af medlemsstaterne til at anvende en nedsat momssats for visse arbejdskraftintensive tjenesteydelser i overensstemmelse med proceduren i artikel 28, stk. 6, i direktiv 77/388/EØF.

Omfattede tjenesteydelser og medlemsstater

1. Småreparationer:	
- Cykler	B, L, NL
- Sko og lædervarer	B, L, NL
- Beklædningsgenstande og linned	B, EL, L, NL
2. Reparation og reovering af private boliger	B, E, F, I, NL, P, UK
3. Vinduespudsning	F, L
4. Pleje i hjemmet	EL, F, I, P
5. Frisørvirksomhed	E, L, NL

³ 2000/185/EF.

For at sikre overvågningen af evalueringen af dette forsøg har Kommissionen sendt de medlemsstater, der deltager i forsøget, et spørgeskema⁴ med de hovedpunkter, der er nødvendige for en pålidelig evaluering af foranstaltningen. I juli 2002 holdt Kommissionen et forberedende møde med disse medlemsstater. På dette møde blev der udvekslet synspunkter om de evalueringsmetoder, der skulle benyttes, og om de vanskeligheder, der var opstået ved medlemsstaternes udarbejdelse af evalueringsrapporterne.

I oktober 2002 modtog Kommissionen alle rapporter fra medlemsstaterne. Samme måned fik de medlemsstater, der deltager i dette forsøg, på et møde arrangeret af Kommissionen lejlighed til at forelægge samtlige medlemsstater og Kommissionen resultaterne i deres evalueringsrapporter og at drøfte dem med disse.

2. DEN UNDERLIGGENDE ØKONOMISKE MEKANISME

Målene for dette forsøg med anvendelse af en nedsat momssats på arbejdskraftintensive tjenesteydelser var at øge beskæftigelsen og formindske undergrundsøkonomien.

2.1. Beskæftigelse: øget efterspørgsel ved nedsættelse af prisen

Den økonomiske mekanisme, der ligger til grund for foranstaltningen, hviler på det faktum, at hvis den endelige pris på et gode falder tilstrækkeligt kraftigt, øges efterspørgslen efter dette gode *alt andet lige*.

En momsreduktion skal derfor nødvendigvis føre til faldende forbrugerpriser på den pågældende tjenesteydelse. Denne prisreduktion skal føre til øget efterspørgsel efter denne tjenesteydelse. Denne efterspørgselsstigning skal føre til øget produktion. For at øge produktionen er det nødvendigt at øge beskæftigelsen, idet det forudsættes, at der ikke er nogen anden mulighed for at øge produktionen.

Det fremgår klart, at forbindelsen mellem reduktion af momssatsen og beskæftigelse ikke er direkte. Hvis denne mekanisme skal fungere, skal en række betingelser være opfyldt.

Navnlig skal momsreduktionen slå igennem på den af sælgeren fastsatte forbrugerpris. Denne pris skal falde tilstrækkeligt kraftigt til, at efterspørgslen stiger. Det kraftigst mulige prisfald bestemmes af forskellen mellem den normale momssats og den anvendte nedsatte momssats. Produktionsforøgelsen skal dækkes ved nyansættelser og hverken ved produktivitet fremgang (således at man producerer mere med samme antal ansatte) eller ved forlængelse af arbejdstiden for de allerede beskæftigede.

Hvis sælgeren beholder momsbesparelsen og derved blot øger sin egen profit, kan mekanismen ikke fungere som tilsigtet. Momsreduktionen bliver i så fald et tilskud til en bestemt sektor i form af skattelettelse, uden at der er tale om nogen omkostning for virksomheden. I virkeligheden bæres momsen i sidste ende af forbrugeren. Det er derfor denne, der fuldt ud bærer omkostningerne ved dette tilskud til sektoren, hvis momsreduktionen ikke får lov til at slå igennem på priserne. For at undgå dette uønskede tilfælde er det i direktiv 1999/85/EF fastsat, at der skal være en snæver forbindelse mellem den prisreduktion, der følger af satsreduktionen, og den forudselige højere efterspørgsel.

⁴ Der henvises til bilaget.

Hvis denne profit anvendes til at foretage nyansættelser, indikerer dette, at der findes en udækket efterspørgsel på dette marked. Denne udækkede efterspørgsel sikrer en avance i tilfælde af prisforhøjelse.

Sagt på en anden måde er formålet med en forbrugsafgift ikke at påvirke produktionsomkostningerne.

Det kan konkluderes, at forbindelsen mellem momsnedsettelse og beskæftigelse ikke er direkte. Hvis den økonomiske mekanisme, som forbinder denne momsnedsettelse med beskæftigelsen, skal fungere, skal en række betingelser være opfyldt.

2.2. Undergrundsøkonomi

De virksomheder, der arbejder i undergrundsøkonomien, kan opdeles på to grupper:

- i) Virksomheder, der både arbejder i den officielle økonomi og i undergrundsøkonomien
- ii) Virksomheder (eller enkeltpersoner), der er helt uden for den officielle økonomi.

Den første kategori omfatter altså virksomheder, som er registreret forskriftsmæssigt, har eget momsnummer og betaler sociale bidrag, selskabsskat og alle andre skatter. En del af disse virksomheders produktion angives imidlertid ikke. Den anden kategori omfatter al produktion foretaget af ikke-registrerede producenter. Disse betaler altså hverken moms, indkomstskat eller andre skatter eller sociale bidrag.

For den anden kategoris vedkommende, dvs. de producenter, som fuldt ud befinder sig i undergrundsøkonomien, er det klart, at en momsnedsettelse ikke udgør noget tilstrækkeligt incitament til at få virksomhederne til at opgive deres status som ikke-registrerede virksomheder. Deres aktivitet angives nemlig overhovedet ikke, og de betaler ingen skatter i forbindelse dermed. Det er ikke momsen, der er hovedårsagen til, at de arbejder sort, men snarere det forhold, at de hverken betaler moms eller sociale bidrag.

Foranstaltningen kan således kun have betydning for virksomheder, der er juridiske personer, men hvis aktivitet til dels har form af sorte arbejde.

Disse virksomheder kan måske ansøres til at formindske deres sorte arbejde, hvis forbrugeren hyppigere forlanger at modtage en faktura. I forbindelse med eksempelvis reparation og renovering af boliger kan forbrugers fremlæggelse af en faktura være en betingelse for et fradrag i den skattepligtige indkomst.

Generelt forudsætter en formindskelse af undergrundsøkonomien, at interessesammenfaldet mellem producent og forbruger gøres mindre. En høj momssats ansører forbrugerne til at bede om, at der ikke indregnes moms. Indkomstskatten og de sociale bidrag kan ansøre sælgerne til at foreslå deres kunder, at der ikke udstedes nogen faktura.

Det vanskelige ved evalueringen består i at måle en aktivitet, der pr. definition ikke observeres direkte.

3. OVERBLIK OVER FORSØGSPERIODEN

Ændringen af momsen på visse arbejdskraftintensive tjenesteydelser er ensbetydende med ændringer i momsgrundlagets struktur. De gældende momssatsers niveauer indebærer desuden, at forskellen mellem den normale sats og den nedsatte sats er uensartet fra medlemsstat til medlemsstat.

Det er ikke ligegyldigt for udviklingen i efterspørgslen efter arbejdskraftintensive tjenesteydelser, om der er tale om en periode med kraftig vækst eller om en periode med kraftig afmatning. Den økonomiske situation på det tidspunkt, hvor momsnedsættelsen finder sted, bidrager i høj grad til udviklingen i efterspørgslen i disse sektorer. Før virkningerne af denne momsnedsættelse vurderes, er det derfor nødvendigt at have kendskab til denne økonomiske baggrund.

3.1. De forskellige momssatser og deres betydning

Når der anvendes en nedsat momssats på en vare eller tjenesteydelse i stedet for den normale momssats, kan dette meget vel have forskellige virkninger alt efter disse to momssatsers niveauer. Det er således meget forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvorledes målet om, at momsnedsættelsen slår igennem på forbrugerpriserne, opfyldes. I nedenstående tabel vises den normale sats og den nedsatte sats samt forskellen mellem disse to satser i alle de ni medlemsstater, der deltager i forsøget.

Det fremgår, at nedsættelsen af momssatsen ved overgang fra den normale sats til den nedsatte sats varierer mellem 9 procentpoint i Luxembourg og Spanien og 15 procentpoint i Belgien.

Tabel 1 : Gældende momssatser i 2000 (i %)

Medlemsstat	Normal sats	Nedsat sats	Forskel
Belgien	21	6	15
Grækenland	18	8	10
Spanien	16	7	9
Frankrig	19,6	5,5	14,1
Italien	20	10	10
Luxembourg	15	6	9
Nederlandene	17,5 ⁵	6	11,5
Portugal	17 ⁶	5 ⁷	12
Det For. Kongerige	17,5	5	12,5

⁵ Ændring fra 17,5 % til 19 % den 1. januar 2001.

⁶ Ændring fra 17 % til 19 % den 5. juni 2002.

⁷ Den laveste af de to gældende nedsatte satser.

Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

I nedenstående tabel vises hver enkelt momssats' andel i de samlede momspligtige transaktioner før forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive tjenesteydelser.

Den normale sats' andel i de samlede momspligtige transaktioner er særdeles uensartet og langt fra 100 %. Tilsyneladende momsberigtiges talrige varer og tjenesteydelser i forvejen til en anden - og lavere - sats end den normale sats.

For seks af de ni medlemsstater, der deltager i forsøget, tegner den normale sats sig for en andel i de momspligtige transaktioner, der er lavere end eller lig med Den Europæiske Unions gennemsnit.

Tabel 2 : Den enkelte momssats' andel i de samlede momspligtige transaktioner, 1998⁸

Medlemsstat	Normal sats	Nedsat sats	Andre (0 % ⁹ , stærkt nedsat, "parkering")
Det Fo. Kongerige	77 %	3 %	20 %
Nederlandene	74 %	26 %	0 %
Belgien	71 %	27 %	2 %
Frankrig	68 %	27 %	5 %
EU	68 %	25 %	7 %
Portugal	62 %	37 %	0 %
Italien	56 %	31 %	13 %
Grækenland	55 %	42 %	3 %
Spanien	48 %	42 %	10 %
Luxembourg	46 %	2 %	52 %

Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

En overgang fra anvendelse af en normal momssats til anvendelse af en nedsat momssats for en given vare eller tjenesteydelse ændrer ikke kun momsgrundlagets struktur, men også momsindtægterne. I nedenstående tabel vises momsindtægternes andel i de samlede opkrævede beløb før forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive tjenesteydelser.

Tabel 3 : Momsindtægter i % af de samlede opkrævede beløb, 1998

Medlemsstat	Momsindtægter i % af de samlede opkrævede beløb ¹⁰
Belgien	14,8
Grækenland	21,0
Spanien	16,6
Frankrig	17,6

⁸ Klassificeret efter den normale momssats' andel.

⁹ Momspligtig med fradragsret.

¹⁰ Inkl. sociale bidrag.

Italien	14,4
Luxembourg	14,4
Nederlandene	17,1
Portugal	22,0
Det For. Kongerige	18,4
EU	16,6

Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

Momsindtægterne udgør en betragtelig del af de samlede opkrævede beløb (alle skatter og sociale bidrag). For de ni medlemsstater, der er omfattet af forsøget, udgør momsindtægternes andel i de samlede opkrævede beløb mellem 14,4 % (Italien og Luxembourg) og 22 % (Portugal). Seks medlemsstater ligger over Den Europæiske Unions gennemsnit.

3.2. Den overordnede konjunkturudvikling

Anvendelsen af en nedsat momssats på arbejdskraftintensive tjenesteydelser indledtes officielt den 1. januar 2000¹¹. Selv om det ikke er formålet med denne foranstaltning, at den skal være konjunkturregulerende, rejser spørgsmålet om den økonomiske situation på iværksættelsestidspunktet sig.

Det er nemlig nødvendigt at besvare dette spørgsmål om den økonomiske situation for at kunne udskille foranstaltningens virkninger. De nedenstående økonomiske indikatorer¹² viser den overordnede økonomiske situation og de øjeblikkelige trends.

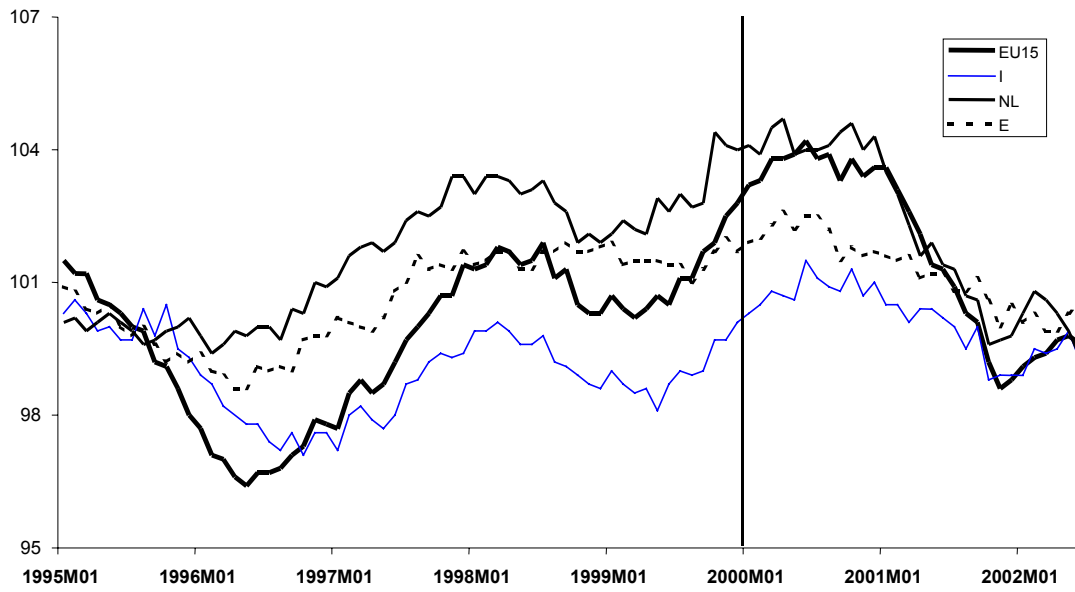
Den økonomiske tillidsindikator fremkommer ved en harmoniseret undersøgelse i medlemsstaterne, hvor der både tages hensyn til virksomhedernes og forbrugernes tilkendegivelser. Indikatoren udgør nettotallet af positive eller negative tilkendegivelser. Denne indikator gør det muligt at visualisere konjunkturudviklingen. Den økonomiske tillidsindikator for de medlemsstater, der deltager i forsøget, vises i nedenstående diagrammer med Den Europæiske Unions samlede indikator som fed streg.

Disse diagrammer viser, at Den Europæiske Union som helhed (fed streg) befandt sig i en vækstfase fra 1996 til ca. 2001 med en lille nedgang i 1998. Medlemsstaterne følger denne model med visse udsving under afmatningen i slutningen af 2000 og begyndelsen af 2001. Derimod befandt alle sig i en vækstfase, da foranstaltningen blev truffet.

¹¹ Med undtagelse af Frankrig, der tog den i anvendelse den 15. september 1999 for reparation og renovering af private boliger, og Grækenland, der tog den i anvendelse den 1. januar 2001.

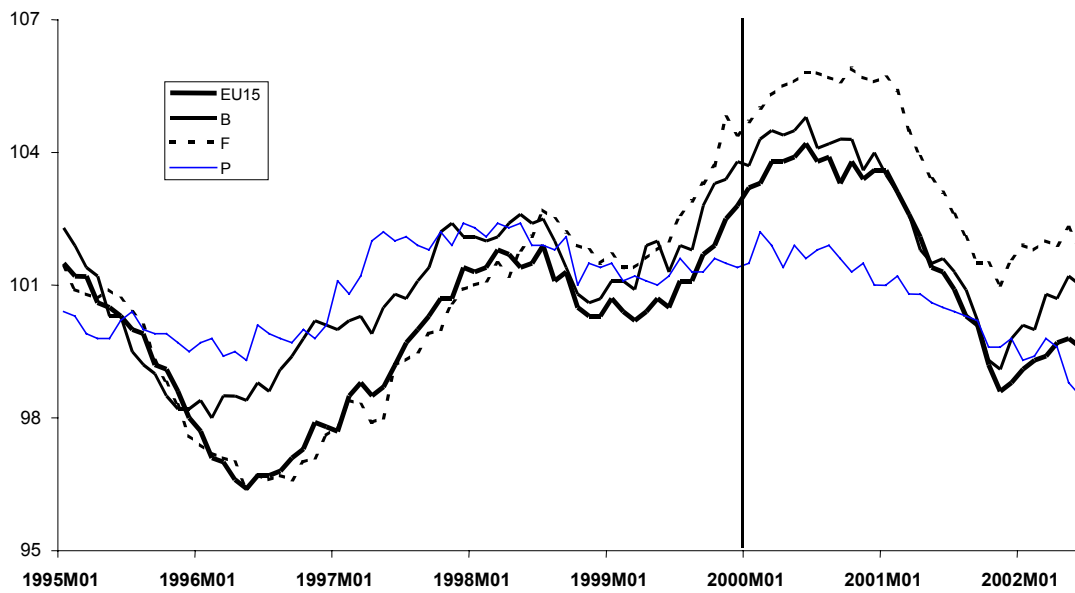
¹² For Luxembourgs vedkommende er der tale om indikatoren for virksomhedernes tillid.

Økonomisk tillidsindikator



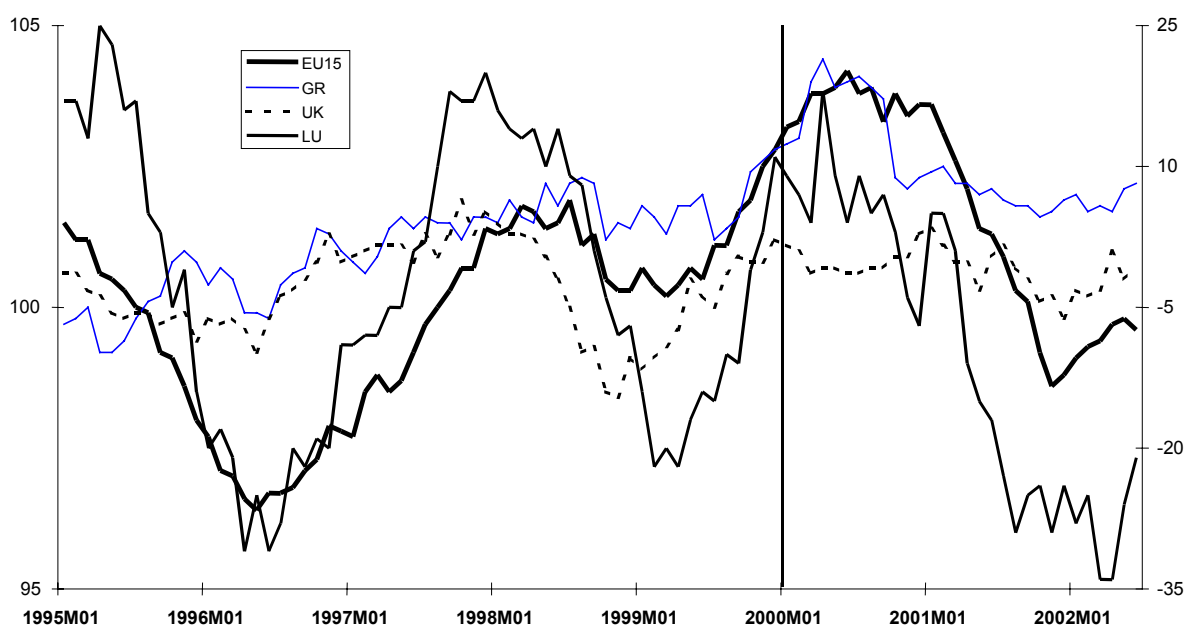
Kilde: Eurostat.

Økonomisk tillidsindikator



Kilde: Eurostat

Økonomisk tillidsindikator



Kilde: Eurostat

Denne indikator for den økonomiske udvikling bekræftes af nationalregnskabstallene. I nedenstående tabel vises vækstraterne siden 1995 for BNP i faste priser for Den Europæiske Union og de ni medlemsstater, der deltager i forsøget.

Opbremningen i 1996 kommer til udtryk i BNP-vækstraterne. Væksten i Den Europæiske Unions BNP faldt i 1996 til 1,6 %, og denne nedgang er også registreret i de fleste medlemsstater¹³. Fra 1997 blev væksten atter kraftig. Opbremsningen blev indledt i 2001.

I januar 2000, der er det tidspunkt, hvor den nedsatte momssats for arbejdskraftintensive tjenesteydelser blev indført, var der stadig tale om kraftig vækst. Denne dynamiske udvikling blev først bremset i 2001.

Det kan derfor konkluderes, at foranstaltningen med anvendelse af en nedsat momssats på arbejdskraftintensive tjenesteydelser blev truffet midt i en vækstfase.

¹³ Grækenland og Luxembourg er de eneste af de ni i forsøget deltagende medlemsstater, som i 1996 havde en BNP-vækstrate, der var større end i 1995.

Tabel 4 : Vækstrater for BNP i faste priser (i %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	2,4	1,6	2,5	2,9	2,8	3,4	1,6	1,5
Belgien	2,4	1,2	3,6	2,2	3	4	1	1,1
Grækenland	2,1	2,4	3,6	3,4	3,6	4,2	4,1	3,7
Spanien	2,8	2,4	4	4,3	4,1	4,1	2,8	2,1
Frankrig	1,7	1,1	1,9	3,4	3,2	3,8	1,8	1,6
Italien	2,9	1,1	2	1,8	1,6	2,9	1,8	1,4
Luxembourg	3,2	3,6	9	5,8	6	7,5	3,5	2,9
Nederlandene	3	3	3,8	4,3	4	3,3	1,3	1,5
Portugal	4,3	3,5	3,9	4,5	3,5	3,5	1,7	1,5
Det F. Konger.	2,9	2,6	3,4	2,9	2,4	3,1	1,9	2

Kilde: Eurostat.

Foranstaltningen med anvendelse af en nedsat momssats på arbejdskraftintensive tjenesteydelser tog sigte på at nedbringe arbejdsløsheden. I nedenstående tabel vises udviklingen i arbejdsløsheden i Den Europæiske Union og i de medlemsstater, der deltager i dette forsøg.

På EU-plan har arbejdsløsheden siden 1998 været konstant faldende. Dette fald havde i 2002 tendens til at blive afløst af en stabilisering. Også de ni medlemsstater fulgte denne generelt faldende tendens. I nogle medlemsstater begyndte denne nedgang ét, til tider to, år tidligere.

Foranstaltningen med anvendelse af en nedsat momssats på arbejdskraftintensive tjenesteydelser blev derfor truffet på et tidspunkt, hvor tendensen til faldende arbejdsløshed var i fuld gang. I 1999, dvs. året før foranstaltningen, var arbejdsløsheden på EU-plan på 8,7 % mod mere end 10 % i perioden 1995-1997.

Tabel 5 : Arbejdsløshed (i %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	10,1	10,2	10	9,4	8,7	7,8	7,4	7,5
Belgien	9,7	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	6,6	6,8
Grækenland	9,2	9,6	9,8	10,9	11,9	11,1	10,5	10,2
Spanien	18,8	18,1	17	15,2	12,8	11,3	10,6	10,5
Frankrig	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	8,6	8,8
Italien	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	9,4	9,2
Luxembourg	2,9	3	2,7	2,7	2,4	2,3	2	2,2
Nederlandene	6,6	6	4,9	3,8	3,2	2,8	2,4	3
Portugal	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	4,6
Det F. Konger.	8,5	8	6,9	6,2	5,8	5,4	5	5,2

Kilde: Eurostat.

Enhver momsnedsettelse har fra det tidspunkt, hvor den slår igennem på forbrugerpriserne, en dæmpende indvirkning på prisstigningen. I nedenstående tabel vises udviklingen i inflationstakten siden 1995.

Fra 1995 og indtil 2000 var der tendens til langsommere prisstigninger. På EU-plan aftog inflationen fra 2,8 % i 1995 til 1,2 % i 1999. Fra år 2000 var inflationen på ny svagt tiltagende, nemlig på 2,1 % for EU som helhed. De ni medlemsstater følger nogenlunde denne tendens.

Foranstaltningen blev truffet det år, hvor inflationen atter begyndte at tage til i de berørte medlemsstater¹⁴.

Tabel 6 : Inflation, harmoniseret forbrugerprisindeks (årlige stigningstakter i %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	2,1	2,3	2,1
Belgien	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6
Grækenland	-	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9
Spanien	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6
Frankrig	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9
Italien	5,4	4	1,9	2	1,7	2,6	2,3	2,6
Luxembourg	-	1,2	1,4	1	1	3,8	2,4	2,1
Nederlandene	1,4	1,4	1,9	1,8	2	2,3	5,1	3,9
Portugal	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7
Det F. Konger.	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3

Kilde: Eurostat.

Det kan konkluderes, at forsøget med en nedsat momssats på arbejdskraftintensive tjenesteydelser blev gennemført på et tidspunkt, hvor der havde været kraftig vækst i flere år. Både arbejdsløsheden og inflationen var for nedadgående. Virkningen af den økonomiske overophedning blev tydelig i 2000 i form af fornyet inflation.

3.3. Økonomiske indikatorer for visse enkeltsektorer

De sektorer, der er valgt til dette forsøg med nedsat momssats, har meget ringe, for ikke at sige ubetydelig, vægt i økonomien. Én sektor er dog en undtagelse: sektoren for reparation og renovering af private boliger. På grundlag af de oplysninger, der foreligger på EU-plan, beskrives den økonomiske situation i disse sektorer nedenfor.

3.3.1. Sektoren for reparation og renovering af private boliger

Syv medlemsstater har valgt sektoren for reparation og renovering af private boliger. De fleste medlemsstater har enten fastsat aldersbetingelser for boligerne eller begrænsninger af de typer arbejde, der må udføres. Disse betingelser og begrænsninger er beskrevet detaljeret i den

¹⁴ For Det Forenede Kongerige angår forsøget kun Isle of Man.

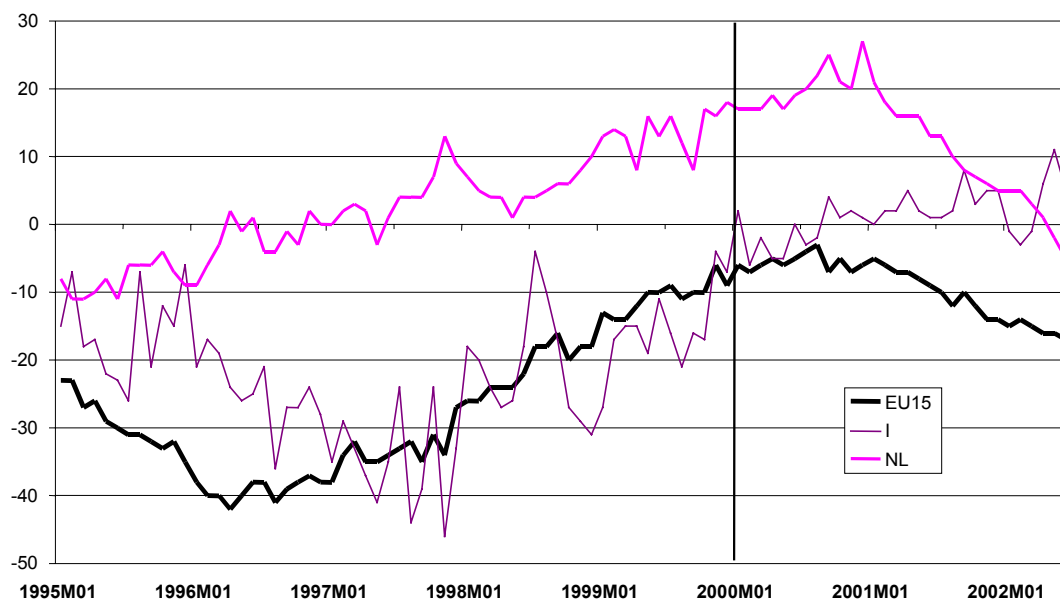
tilsvarende del i medlemsstaternes evaluering. For Det Forenede Kongeriges vedkommende er denne sektor geografisk begrænset til Isle of Man¹⁵.

Sektoren for reparation og renovering af private boliger indgår i bygge- og anlægssektoren, men den er ikke defineret som en velafgrænset statistisk underkategori.

Tillidsindikatoren for bygge- og anlægssektoren fremkommer ved en undersøgelse, der bygger på det samme grundlag som den ovenfor nævnte økonomiske tillidsindikator. Derimod omfatter denne indikator udelukkende tilkendegivelser fra virksomheder i denne sektor. I følgende diagrammer vises denne indikator for Den Europæiske Union som helhed (fede streger) og for de medlemsstater, der har valgt sektoren for reparation og renovering af private boliger.

Tillidsindikatoren for bygge- og anlægsvirksomhed på EU-plan viser samme udvikling som den, der er konstateret i den foregående analyse af de økonomiske forhold. Den eneste undtagelse er, at der ikke blev konstateret nogen nedgang i 1998. Efter lavpunktet i 1996 har sektoren således befundet sig i en lang opgangsperiode. Denne opgangsfase blev bremset i 2001, hvilket fortsatte i 2002. Medlemsstaterne udviser stort set samme profil. Udviklingen i Spanien er mere uregelmæssig med en tidligere opbremsning. Lavpunktet i 1996 blev hverken registreret i Italien eller Portugal. Til gengæld udviser Frankrig en kraftig og uafbrudt vækst fra 1997 til begyndelsen af 2001.

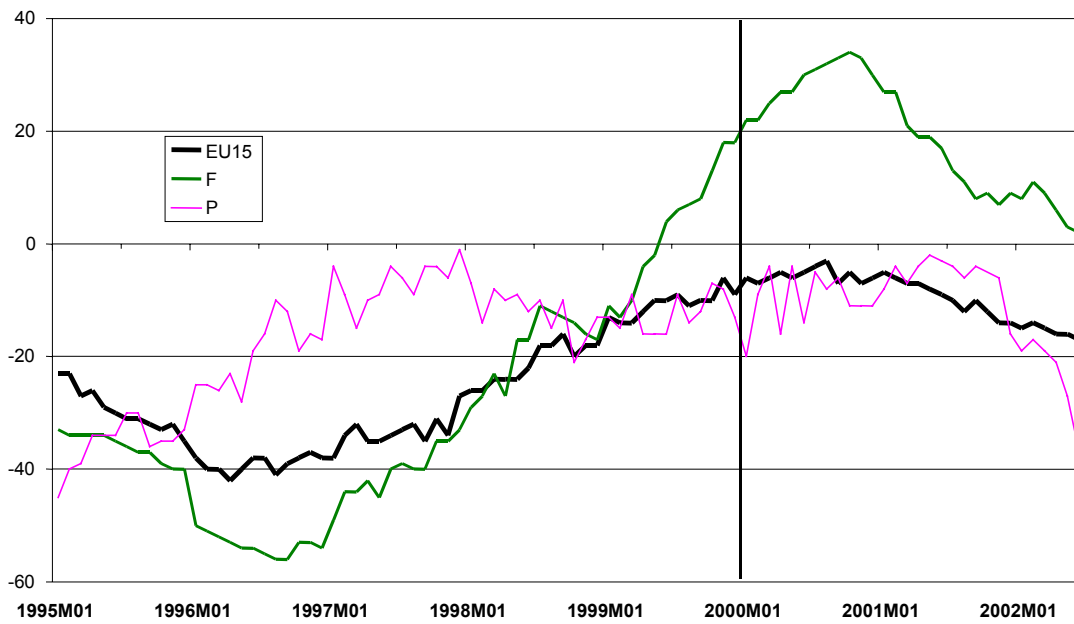
Tillidsindikator: bygge- og anlæg



Kilde: Eurostat.

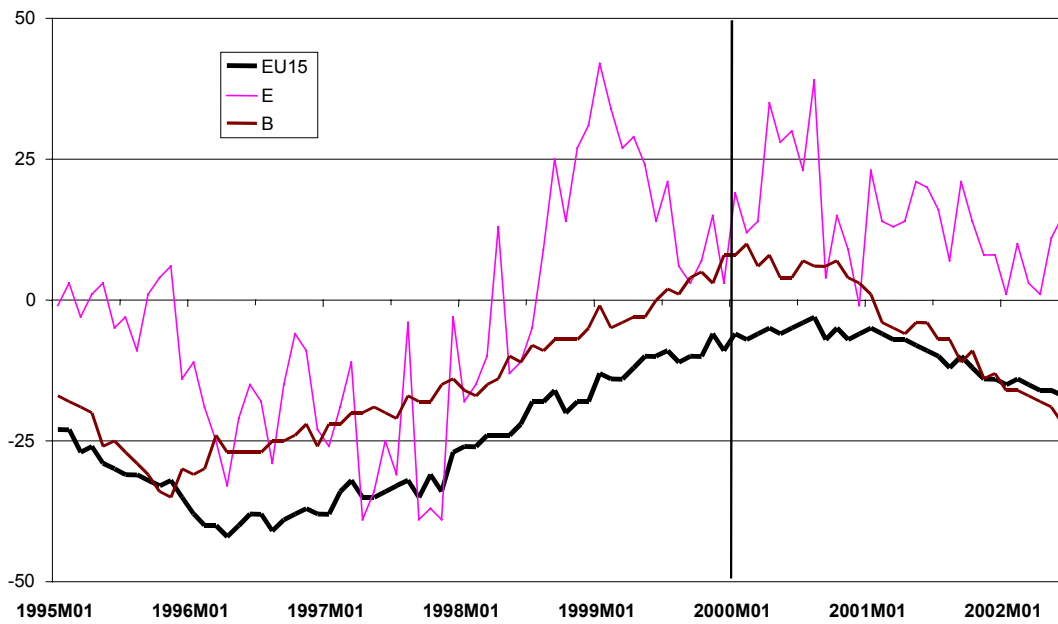
¹⁵ Det Forenede Kongerige er derfor ikke medtaget i drøftelsen af den økonomiske situation i denne sektor.

Tillidsindikator: bygge- og anlæg



Kilde: Eurostat.

Tillidsindikator: bygge- og anlæg



Kilde: Eurostat.

Denne indikator for udviklingen i bygge- og anlægssektoren bekræftes af de vækstrater for produktionen, der fremgår af følgende tabel.

Tabel 7: Bygge- og anlægsvirksomhed: produktionsindeks for byggeriet (1995=100), vækstrater i %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU	-1,7	0,8	1,8	4,6	2,7	-1,1
Belgien	3,6	3,8	3,1	-	6,6	-2,4
Spanien	3,4	5,5	8,8	10,5	8,6	6,6
Frankrig	-1,6	1,6	2,8	4,6	4,8	-1,1
Italien	-	-	-	-	-	-
Nederlandene	-4,7	4,0	2,3	4,8	2,0	0,8
Portugal	-	-	-	-	-	-

Kilde: Eurostat.

På EU-plan foregår beskæftigelsesfremgangen i denne sektor parallelt med væksten i produktionen. Blandt de medlemsstater, hvorom vi har data til rådighed, udviser Belgien og Spanien parallelle udviklingsforløb for væksten inden for bygge- og anlægsvirksomhed og beskæftigelsesfremgangen.

Derimod foregår beskæftigelsesfremgangen i Frankrig med en forsinkelse på ét år i forhold til væksten i produktionen. Med andre ord indledtes der i 1997 i Frankrig en fornyet vækst i produktionen inden for bygge- og anlægsvirksomhed, medens beskæftigelsesfremgangen i samme sektor først blev indledt et år senere. Denne forsinkelse skyldtes træghed i udbuddet af arbejdskraft i denne sektor. Ifølge Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques¹⁶ (INSEE) fandt opsvinget i denne sektor i Frankrig sted i 1998. Dette opsving forstærkedes mærkbart fra 1999 at regne. Der er dog knaphed på faglært arbejdskraft. Mere end 30 % af virksomhederne tilkendegiver, at de har vanskeligt ved at ansætte tilstrækkeligt kvalificeret arbejdskraft¹⁷.

Tabel 8: Bygge- og anlægsvirksomhed: beskæftigelsesindeks (100=1995), vækst i %

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EU	-1,9	0,5	1,0	3,2	2,8	1,7	-
Belgien	-0,9	0,4	2,8	6,6	5,7	2,7	-
Spanien	2,8	5,9	6,2	13,6	9,5	7,8	3,4
Frankrig	-3,2	-2,0	0,3	2,5	4,5	2,6	-
Italien	-0,3	-0,2	-1,3	2,0	2,7	5,5	2,4
Nederlandene	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-	-

Kilde: Eurostat.

¹⁶ INSEE Première, juli 1999.

¹⁷ INSEE Première, juni 2000.

3.3.2. Øvrige sektorer

De øvrige sektorer vejer ikke særlig tungt i økonomien. Der foreligger derfor ikke harmoniserede oplysninger på EU-plan. Eksempelvis har kategorien frisørvirksomhed og personlig pleje ved beregningen af det harmoniserede forbrugerprisindeks en vægt på ca. én procent. Den sektor, der er valgt til forsøget med nedsat momssats, omfatter kun frisørvirksomhed.

Der kan dog på grundlag af de harmoniserede forbrugerprisindekser anstilles visse sammenligninger.

Eksempelvis vises i nedenstående tabel for de berørte medlemsstater udviklingen i forbrugerprisindekset for alle varer og i indekset for frisørvirksomhed og personlig pleje.

I det år, hvor momsnedsættelsen trådte i kraft, bremsede inflationen inden for frisørvirksomhed og personlig pleje op i Luxembourg og Nederlandene. For Spaniens vedkommende var opbremsningen meget svag. Til gengæld blussede inflationen for samme frisørvirksomhed og personlige pleje året efter kraftigt op i alle tre berørte medlemsstater.

Momsnedsættelsen har således tilsyneladende kun haft forbigående indvirkning på priserne på de pågældende tjenesteydelser.

Tabel 9 : Harmoniseret forbrugerprisindeks (årlig stigningstakt i %)

	Spanien		Luxembourg		Nederlandene	
	Alle varer	Frisørvirks.	Alle varer	Frisørvirks.	Alle varer	Frisørvirks.
1996	3,6	3,6	1,2	2,4	1,4	3,5
1997	1,9	2,9	1,4	4,1	1,9	2,7
1998	1,8	2,5	1,	1,5	1,8	3,2
1999	2,2	2,6	1,	2,9	2,	5,8
2000	3,5	2,5	3,8	-1,8	2,3	0,2
2001	2,8	3,1	2,4	3,2	5,1	5,6

Kilde: Eurostat.

I nedenstående tabel vises for de berørte medlemsstater udviklingen i forbrugerpriserne i indekset for alle varer og i indekset for reparationer og vedligeholdelse i hjemmet.

Samme fænomen med forbigående prisfald i året for foranstaltningens ikrafttræden efterfulgt af kraftig stigning året efter kan konstateres for disse tjenesteydelser i form af reparationer og vedligeholdelse i hjemmet i to (B, F) af de tre berørte medlemsstater.

Tabel 10 : Harmoniseret forbrugerprisindeks (årlig stigningstakt i %)

	Belgien		Spanien		Frankrig	
	Alle varer	Reparation /vedligeh. i hjemmet	Alle varer	Reparation /vedligeh. i hjemmet	Alle varer	Reparation /vedligeh. i hjemmet
1996	1,8	2,9	3,6	3,3	2,1	-
1997	1,5	0,4	1,9	2,6	1,3	1,9
1998	0,9	1,1	1,8	3,	0,7	1,6
1999	1,1	2,9	2,2	2,7	0,6	-0,5
2000	2,7	2,3	3,5	4,1	1,8	-3,5
2001	2,4	5,3	2,8	4,6	1,8	3,3

Kilde: Eurostat.

4. EVALUERING AF FORSØGET

4.1. Evalueringsmetode

I evalueringsrapporten fra Kommissionens tjenestegrene¹⁸ er der foretaget en detaljeret undersøgelse af hver etape af den økonomiske mekanisme for samtlige omfattede tjenesteydelser efter et fælles skema. Dette fælles skema svarer til det evalueringssystem, der blev drøftet på det forberedende møde i juli 2002.

Momsnedsættelsens virkninger kan evalueres ved anvendelse af flere metoder. Disse metoder kan bestå i en analyse af økonomiske data fra nationalregnskaber eller momsangivelser. Det er også muligt at benytte resultater af undersøgelser, som direkte vedrører de pågældende tjenesteydelser, eller at anvende sektormodeller (eventuelt generelle modeller) kombineret med statistiske eller økonometriske tests. Viften af mulige metoder er åben, men ved valget af metode skal der tilstræbes så relevante svar som muligt.

Uafhængigt af den valgte metode er det bydende nødvendigt, at analysen omfatter den berørte sektors og de økonomisk-politiske foranstaltningers historiske udvikling. Uden kendskab til, hvad der skete i sektoren før foranstaltningens ikrafttræden, er det nemlig umuligt at vurdere virkningen af denne foranstaltning.

I praksis har medlemsstaterne anvendt de metoder, som de havde adgang til, på uensartet vis. Som følge af de uensartede metoder og sektorernes forskelligartethed er det vanskeligt at sammenfatte evalueringerne. For at sikre den størst mulige konsekvens og gennemsigtighed baseres skemaet for medlemsstaternes evalueringsrapporter direkte på den analysemetode, der blev fastlagt i juli 2002.

¹⁸ SEK(2003) 622, evalueringsrapport fra Kommissionens tjenestegrene om forsøget med anvendelse af en nedsat momssats på visse arbejdskraftintensive tjenesteydelser.

De svar, der er givet i evalueringsrapporterne på hvert af de ovenstående punkter, kan have nedenstående tre karakteristika. 1) Evalueringsrapportens indhold på det pågældende punkt gør det muligt at drage utvetydige konklusioner. 2) Der er klare årsager til, at evalueringsrapporten ikke omhandler det givne punkt (eksempelvis mangel på data). 3) Endelig er det muligt, at der ikke kan drages signifikante konklusioner af evalueringsrapportens indhold.

I nedenstående afsnit gives en oversigt over de vigtigste resultater, der er opnået ved hjælp af dette analyseskema.

4.2. Momsnedsættelsen slår ikke fuldt igennem på priserne

Den første bydende nødvendige etape er, at momsnedsættelsen slår igennem på forbrugerpriserne. Hvis den slet ikke slår igennem på priserne, skyldes enhver efterspørgselsstigning, som måtte blive konstateret, nødvendigvis faktorer, der er momsforanstaltningen uvedkommende.

Medlemsstaterne konstaterede¹⁹ ved deres prisregistreringer, at momsnedsættelsen aldrig slår fuldt igennem på forbrugerpriserne. En del af momsnedsættelsen er blevet udnyttet til at forhøje tjenesteydernes avancer.

I f.eks. Luxembourg har 40 % af frisørvirksomhederne og 80 % af skoreparationsvirksomhederne ikke ladet den nedsatte momssats afspejle i deres priser. En mulig forklaring kan være risikoaversion blandt sælgerne. De foretrækker en risikofri fremgangsmåde (beholde priserne på samme niveau og øge profitten) frem for en risikobehæftet (sænke prisen og håbe, at efterspørgslen og dermed deres profit vokser).

Sektoren for reparation og renovering af boliger synes at være den sektor, hvor erhvervsudøverne har lettest ved at lade momsnedsættelsen slå igennem. Denne situation kan tænkes at skyldes de betydelige midler, der normalt er tale om.

Det kan konstateres, at når en sektor, især sektoren for reparation af sko, cykler og tøj i Nederlandene og istandsættelse af boliger i Frankrig, umiddelbart lader en del af momsnedsættelsen slå igennem, har den senere tendens til at forhøje forbrugerpriserne mere end det, inflationen betinger. Anvendelsen af en nedsat sats dæmper kun forbigående den sædvanlige prisstigning.

I nogle tilfælde, bl.a. i cykelreparationsbranchen, har en række tjenesteydere nægtet at anvende den nedsatte sats under henvisning til foranstaltningens komplicerede karakter.

De vanskeligheder, der er forbundet med at lade momsnedsættelsen slå igennem på forbrugerpriserne, viser, at foranstaltningen ikke virker efter den i direktivet ønskede hensigt.

¹⁹ Der henvises til bilaget, rapport fra Kommissionens tjenestegrene om forsøget med anvendelse af en nedsat momssats på visse arbejdskraftintensive tjenesteydelser, SEK(2003)622.

4.3. Efterspørgselsfremmende vækst

På det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev truffet, fremmede de yderst gunstige økonomiske konjunkturer efterspørgslen og omsætningsfremgangen for samtlige tjenesteydere. Væksten i husholdningernes disponible indkomst er en vigtig del af forklaringen på den konstaterede efterspørgselsstigning. Desuden blev der truffet andre foranstaltninger, navnlig skattemæssige, som bidrog til efterspørgselsstigningen uafhængigt af momsnedsettelsen.

Medlemsstaternes rapporter gør det ikke muligt at sondre virkningerne af væksten, der var særligt kraftig på dette tidspunkt, fra de eventuelle virkninger af, at momsnedsettelsen delvis slog igennem på priserne.

4.4. Ingen signifikant beskæftigelsesvirkning

Nogle medlemsstater har bevidst ført en beskæftigelses- og støttepolitik, der koncentreredes om visse brancher, navnlig bygge- og anlægsvirksomhed.

Eksempelvis blev der i Frankrig truffet en række foranstaltninger, der tog sigte på at fremme adgangen til egen bolig og derefter udbedring deraf, før momsnedsettelsen fandt sted. Sektoren oplevede en ekstraordinært kraft vækst fra begyndelsen af 1999. I Italien blev der ud over anvendelsen af en nedsat momssats indrømmet skattefradrag for udgifter til reparation og renovering af private boliger. Spanien forbedrede de skattemæssige forhold for små og mellemstore virksomheder.

Når brancherne har forsøgt at producere mere for at imødekomme en stigende efterspørgsel, har de enten haft vanskeligt ved at ansætte nye folk eller søgt at løse problemet ved hjælp af overarbejde. Portugal og Det Forenede Kongerige (Isle of Man) erkender, at de havde fuld beskæftigelse på det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev truffet.

På denne baggrund er der ikke i medlemsstaternes rapporter fastlagt nogen signifikant beskæftigelsesvirkning af momsnedsettelsen for samtlige berørte medlemsstater.

Kun to medlemsstater, Frankrig og Italien, mener, at momsnedsettelsen inden for reparation og renovering af boliger har ført til en forholdsvis stor jobskabelse, nemlig på henholdsvis 40 000 og 65 000.

Der er dog ikke i Frankrigs beregninger taget hensyn til virkningerne af stormen i 1999 eller de skattemæssige foranstaltninger, som har fremmet byggeri af nye boliger og i mindre omfang reparation og renovering af boliger. Desuden havde byggesektoren i dette land ved udgangen af 1999 vanskeligt ved at ansætte nye folk. Endelig er udgiften til direkte jobskabelse ifølge tallene i den franske rapport meget høje, nemlig på ca. 89 000 EUR pr. job pr. år. Italien baserer sit materiale på en undersøgelse af sektorens repræsentative erhvervsmæssige organisation. Desuden tages der tilsyneladende ikke i beregningsmetoden hensyn til de omfattende foranstaltninger inden for direkte beskatning.

4.5. Foranstaltningens ringe effektivitet

De empiriske undersøgelser af virkningerne af en momsnedsettelse sammenholdt med andre foranstaltninger viser, at en momsnedsettelse aldrig er den mest effektive metode, når det

drejer sig om at stimulere beskæftigelsen og BNP-væksten, og at de dermed forbundne budgetudgifter er høje set i forhold til dens økonomiske virkninger.

Specielt med henblik på denne evalueringsrapport har Kommissionen ved hjælp af sin makroøkonomiske model QUEST foretaget en simulation af en momsnedsettelse sammenholdt med en nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne.

Sammenholdt med andre foranstaltninger, navnlig sådanne, som direkte tager sigte på arbejdskraftomkostninger, knytter der sig systematisk højere budgetudgifter til momsnedsettelsen. De opnåede resultater er fuldt kohærente med konklusionerne af tidligere undersøgelser.

Beregnet på EU-plan vil en nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne ved samme budgetudgift skabe 52 % flere jobs end en momsnedsettelse, som slår fuldt igennem på priserne.

4.6. Undergrundsøkonomi: evalueringen er stadig lige vanskelig

Medlemsstaterne har kun afgivet få oplysninger om virkningen af momsnedsettelsen på undergrundsøkonomien. Det har ikke været muligt at påvise, at foranstaltningen førte til mindre sort arbejde. De fleste resultater har kun hypoteseværdi, da der ikke har kunnet påvises en eventuel årsagssammenhæng mellem foranstaltningen og en formindskelse af det sorte arbejde.

Derimod har der uafhængigt af momsnedsettelsen vist sig et vigtigt alternativ i bekæmpelsen af sort arbejde. Når forbrugeren kan opnå et fradrag i den skattepligtige indkomst, og dette fradrag er betinget af, at der fremlægges en faktura, synes anvendelsen af sort arbejde at blive mindre. Denne virkning er registreret inden for byggeriet.

5. KONKLUSION

Forsøget med arbejdskraftintensive tjenesteydelser under hensyn til de af medlemsstaterne afgivne oplysninger og grænserne for de benyttede analysemetoder viser, at det efter en momsnedsettelse ikke er muligt at slå fast, at denne momsnedsettelse har haft gunstig indvirkning på beskæftigelsen. Hvad angår indvirkningen på det sorte arbejde, fremsættes samme bemærkning.

Når medlemsstaterne opgør priserne, ser det ud til, at momsnedsettelsen kun delvist, om overhovedet, slår igennem på forbrugerpriserne. Det sker normalt kun i ringe omfang, og der er i forsøget ikke konstateret nogen permanent virkning. Den økonomiske mekanisme, der går ud på at hæve efterspørgslen med en prisnedsettelse, fungerer derfor ikke efter direktivets hensigt.

Desuden stemmer disse resultater overens med konklusionerne af tidligere foretagne undersøgelser. Sammenholdt med andre foranstaltninger, der direkte tager sigte på arbejdskraftomkostningerne, knytter der sig stadig større budgetudgifter pr. skabt job til momsnedsettelsens beskæftigelsesmæssige virkninger.

Specielt med henblik på denne evalueringsrapport har Kommissionen ved hjælp af sin makroøkonomiske model QUEST foretaget en simulation af en momsnedsettelse sammenholdt med en nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne. Der er benyttet den for momsnedsettelsen gunstigste forudsætning om, at momsnedsettelsen slår fuldt igennem på

forbrugerpriserne. Beregnet på EU-plan vil en nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne ved samme budgetudgift skabe 52 % flere jobs end en moms-nedsættelse.

På baggrund af samtlige disse resultater, bl.a. vanskeligheden ved at sikre, at en nedsættelse af momssatsen slår igennem på priserne, synes momsen ikke at være noget godt instrument til at påvirke efterspørgslen ved hjælp af prisændringer. Med hensyn til det indre marked er de tjenesteydelser, der er fastsat i bilag K til sjette direktiv, af en sådan karakter, at risikoen for konkurrenceforvridning er ringe. Tjenesteydelserne i bilag K leveres i alt væsentligt kun til endelige forbrugere på lokalt plan. Bilag K omfatter kun 5 kategorier tjenesteydelser, og medlemsstaterne kunne højst vælge 3 af disse. Hvis tjenesteydelserne havde været fastsat anderledes i bilag K, ville der sandsynligvis have været større risiko for konkurrenceforvridning. Kommissionen har ikke modtaget nogen klager over eventuel konkurrenceforvridning som følge af anvendelse af en nedsat momssats på disse tjenesteydelser.

Det er nu nødvendigt at undersøge den fremtidige momsmæssige behandling af denne type tjenesteydelser. Disse overvejelser vil finde sted i forbindelse med den revision af anvendelsesområdet for de nedsatte satser, der i henhold til artikel 12, stk. 4, skal foretages hvert andet år. Der skal i den forbindelse tages hensyn til målene for den nye momsstrategi²⁰, dvs. modernisering, forenkling, udbygning og mere ensartet anvendelse af det fælles momssystem.

Kommissionen vil udarbejde et direktivforslag, som forelægges Rådet og Europa-Parlamentet i løbet af 2003. Kommissionen vil i sine overvejelser tage hensyn til konklusionerne i denne rapport og alle de forhold, der blev nævnt i dens foregående rapport om de nedsatte momssatser²¹, samt alle andre relevante forhold.

Forslaget har hovedsagelig til formål at forbedre det indre marked ved at give medlemsstaterne samme muligheder for at anvende reducerede satser og dermed rationalisere måden, hvorpå medlemsstaterne anvender nedsatte momssatser.

Opmærksomheden bør til stadighed været rettet mod momsens karakteristika, navnlig forpligtelsen til at sikre dens neutralitet, det nødvendige i at fastlægge klare kriterier for anvendelsen af nedsatte satser, behovet for at rationalisere undtagelserne og det langsigtede mål om sikring af en mere udtalt harmonisering af satserne.

²⁰ KOM(2000) 348 endelig af 7. juni 2000.

²¹ KOM(2001) 599 endelig af 22. oktober 2001.