

SKATTEMINISTERIET
Departementet
Afgift
2. oktober 2008

J.nr. 2008-221-0017

Grundnotat om

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF hvad angår de nedsatte satser for merværdiafgift, (KOM(2008) 428)

Resumé

Kommissionens forslag indeholder ændringer af medlemslandenes muligheder for at have nedsatte momssatser, herunder:

- Tekniske redaktionelle ændringer af gældende kategorier af varer og ydelser der kan belægges med nedsat moms, således at kategorierne udvides med bl.a. bleer til børn, særligt indrettede biler til handicappede, lydbøger, kloakering og genvinding.*
- Udvidelse af den eksisterende mulighed for at anvende nedsat moms på sociale boliger til alle boliger samt religiøse samlingssteder, kulturarvsteder og historiske monumenter. Desuden foreslås en gældende tidsbegrænset ordning, hvorefter nogle medlemslande kan have nedsat moms på vedligeholdelse og rengøring af boliger, gjort permanent og gældende for alle lande.*
- Indsættelse af nye kategorier, hvor der kan benyttes nedsat moms. For det første foreslås, at der gives mulighed for nedsat moms på restaurations- og cateringydelser. For det andet gøres en hidtil tidsbegrænset mulighed for at benytte nedsat moms på visse arbejdskraftintensive ydelser permanent og udvides med lignende ydelser, herunder have- eller landskabspleje og ydelser leveret af institutter for personlig pleje.*

1. Baggrund for forslaget

På baggrund af en undersøgelse foretaget af Copenhagen Economics om hensigtsmæssigheden af nedsatte momssatser kom Kommissionen i juli 2007 med en meddelelse, som lægger op til en bred politisk debat om løsningsmodeller for nedsatte satser. Kommissionen mener, at en sådan bred politisk drøftelse og konklusioner kan medføre ændringer af systemet for nedsatte satser på lang sigt.

På kort sigt mener Kommissionen, at der bør foretages en række ændringer af hastende karakter i relation til områder, der ikke kræver yderligere undersøgelser. Formålet med forslaget (KOM (2008) 428 af 7. juli 2008) er at sikre lige muligheder for medlemslandene, større gennemsigtighed og et velfungerende indre marked for så vidt angår nedsatte momssatser for ydelser, der leveres lokalt, herunder arbejdskraftintensive ydelser og restaurationsydelser. Uden at afvente den brede politiske debat foreslår Kommissionen derfor en række ændringer og justeringer af de gældende regler om nedsatte momssatser.

Herudover anfører Kommissionen, at den i løbet af efteråret 2009 vil fremlægge en analyse og eventuelle forslag i relation til nedsatte momssatser på energibesparende materialer og på andre miljøvenlige produkter eller ydelser.

2. Forslagets indhold

De gældende muligheder for nedsatte momssatser findes i momssystemdirektivets bilag III og IV, hvor bilag IV i dag indeholder en tidsbegrænset – til 31. december 2010 - mulighed for at nogle lande kan have nedsat moms på arbejdskraftintensive ydelser. Forslaget flytter ydelserne nævnt i bilag IV over til bilag III og derved bliver den midlertidige ordning for arbejdskraftintensive ydelser gjort permanent og åbnes for alle medlemslande. Herudover findes en række bestemmelser i det gældende direktiv, hvorefter specifikke lande har særlig tilladelse til at anvende nedsatte momssatser på visse varer og ydelser. En lang række af disse særlige bestemmelser kan falde væk med forslaget, idet indholdet i tilladelserne bliver dækket af de nye forslag til generelle muligheder for nedsatte momssatser i direktivets bilag III.

Kommissionen anfører, at forslaget vil gavne små og mellemstore virksomheder og dermed er det i overensstemmelse – og en del af – Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse for disse virksomheder.

Kommissionen rubricerer forslaget i følgende kategorier af ændringer:

1. Tekniske redaktionelle ændringer
2. Udvidelse af en eksisterende kategori
3. Nye kategorier

Ad 1

Bilag III, kategori 3, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på farmaceutiske produkter, foreslås præciseret og der foretages dermed en udvidelse af kategorien for at tydeliggøre, at muligheden for nedsat moms omfatter både hygiejnebeskyttelsesmidler til kvinder og børnebleer.

Bilag III, kategori 4, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på udstyr til handicappede, foreslås opdateret af hensyn til den tekniske udvikling. Opdateringen betyder, at muligheden for at anvende nedsat moms udvides til at omfatte f.eks. Braille-tastatur og særligt indrettede biler.

Bilag III, kategori 6, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på trykte bøger m.v., foreslås af hensyn til neutraliteten udvidet til at omfatte bøger på CD, CD-ROM eller lignende fysisk medie, som hovedsageligt gengiver de trykte bøger.

Bilag III, kategori 8, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på radio- og tv-modtagelse, foreslås præciseret og ændret til ”radio- og tv-ydelser”.

Bilag II, kategori 9, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på ydelser leveret af forfattere osv., foreslås ændret således at det fremgår, at også de forfattere osv. der aflønnes ved hjælp af royalties omfattes af kategorien.

Bilag III, kategori 16, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på begravelsesvirksomhed m.v., foreslås ændret således, at muligheden for nedsat moms knyttes til ydelsernes art og ikke længere virksomhedens art.

Bilag III, kategori 18, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på renholdelse af gader, behandling af affald osv., udvides til at omfatte ydelser af lignende art som f.eks. kloakering og genvinding.

Ad 2

Bilag III, kategori 10, som vedrører muligheden for at have nedsat moms på levering og opførelser af boliger som led i en social politik, foreslås udvidet ved at begrænsningen til social politik fjernes. Endvidere foreslås en ny kategori 10a indsat, som giver mulighed for nedsat moms på følgende:

- Vedligeholdelse og rengøring af boliger, som flyttes fra den tidsbegrænsede ordning i det gældende bilag IV, og dermed gøres permanent og åben for alle medlemslande.
- Ydelser i relation til religiøse samlingssteder, kulturarvssteder og historiske monumenter.

Kommissionen begrundet forslaget med en antagelse om, at disse ændringer ikke vil føre til konkurrencefordrejninger på det indre marked, idet beskatningsstedet for ydelser i relation til fast ejendom altid er det sted, hvor ejendommen er beliggende.

Ad 3

Der foreslås indsat en ny kategori 12a i bilag III som giver mulighed for at have nedsat moms på restaurations- og cateringydelser. Visse lande har i dag særlige tilladelser til at have nedsat moms på disse ydelser og Kommissionen ønsker med forslaget at give alle medlemslande ens muligheder. Endvidere finder Kommissionen, at disse ydelser opfylder samme kriterier som de andre ydelser der leveres lokalt og arten af ydelserne og de regler, der gælder for beskatningsstedet, betyder, at risikoen for delokalisering er minimal. Endvidere er ophold på hoteller og lignende allerede indeholdt i bilag III. Kommissionen foreslår, at alkoholholdige drikkevarer ikke medtages.

Kommissionen foreslår indsat nye kategori 19-23 i bilag III, som omfatter ydelser, der leveres lokalt. Der er tale om de arbejdskraftintensive ydelser, der i dag omfattes den tidsbegrænsede ordning i bilag IV og som ikke indgår i andre af de foreslåede kategorier i bilag III. Endvidere tilføjes andre ydelser af lignende karakter, herunder have- eller landskabspleje og vedligeholdelse af haver og institutter for personlig pleje.

3. Retsgrundlag

Traktatens art. 93, som kræver enstemmig vedtagelse af medlemslandene.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget skaber ens muligheder for alle medlemslande og ligebehandling af borgere. De nuværende regler om nedsatte momssatser kan kun ændres ved eller forlænges ved en fællesskabsretsakt og derfor er forslaget i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Endvidere mener Kommissionen, at forslaget er proportionalt, idet de foreslåede bestemmelser er valgfri for de enkelte medlemslande og selv om nedsatte momssatser kan betyde fald i statens indtægter, udgør de ingen finansiell byrde for de erhvervsdrivende, og forbrugerne bør i princippet have en fordel, for så vidt de nedsatte satser afspejles i de endelige priser.

Regeringen er af den opfattelse, at forslaget måske nok i princippet ikke pålægger de enkelte medlemslande nogle forpligtigelser, men at især forslagets kobling til ”lov om små virksomheder”, der blev vedtaget af Rådet den 25. juni 2008 vil betyde, at den teoretiske valgfrihed for

medlemslandene til at anvende bestemmelserne måske ikke vil fungere helt i praksis, da der vil være et pres for – og måske endda en moralsk forpligtigelse til - at anvende de nedsatte momssatser af hensyn til de små og mellemstore virksomheder. Regeringen finder dog, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Høring

Forslaget har været sendt til høring hos relevante erhvervsorganisationer. Høringsfristen var sat til den onsdag den 1. oktober 2008. Høringssvar og kommentarer er kort gengivet i skemaet nedenfor. Selve høringssvarerne er vedlagt som bilag til grundnotatet.

Organisation	Bemærkninger i høringssvar	Kommentarer til høringssvar
Advokatrådet	Ingen bemærkninger.	
Dansk Erhverv	DA kan hverken støtte de overordnede linier i forslaget og følgelig heller ikke hovedparten af de konkrete forslag. DA mener ikke nedsat moms er et effektivt middel at fremme erhvervs-, beskæftigelses- eller forbrugerpolitiske målsætninger.	DA's holdning til forslaget svarer i det store hele til den foreløbige danske holdning.
Dansk Landbrug	Ingen bemærkninger.	
Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Kvalitet i Erhvervsreguleringen (CKR)	CKR vurderer, at forslaget vil kunne indeholde administrative omkostninger for erhvervslivet. AMVAB-undersøgelsen har vist, at virksomheder med både momspligtigt og momsfrit salg har en ekstraomkostning på mellem 8 og 45 pct. pr. indberetning i forhold til omkostningen, hvis der kun er enten momspligtigt eller momsfri omsætning. Nedsat moms vil medføre tilsvarende omkostninger.	Fra dansk side er man bevidst om, at brug af nedsat moms medfører relativt store administrative byrder for erhvervslivet.
Foreningen Danske Revisorer	Ingen bemærkninger.	
Foreningen Registrerede Revisorer	FRR er positiv over for forslaget, som angiveligt vil kunne gavne små og mellemstore virksomheder og bidrage med vækst og øget beskæftigelse.	Den foreløbige danske opfattelse er, at forslaget ikke er et effektivt middel til at opnå målsætninger om vækst og øget beskæftigelse.
Foreningen af	FSR er af den opfattelse at	Den foreløbige danske

Statsautoriserede Revisorer (FSR)	bestemmelser, der åbner mulighed for at samme vare/ydelse behandles momsmæssigt forskelligt fra land til land medvirker til usikkerhed for virksomhederne og uigennemsigthed for forbrugerne. FSR der derfor principielt ikke tilhænger af forslaget. FSR mener dog ikke, at forslaget om nedsat moms på de lokale ydelser vil give væsentlige ulemper for danske virksomheder – FSR lægger i den forbindelse vægt på at Danmark traditionelt ikke anvender muligheden for nedsatte momssatser.	holdning til forslaget er negativ, idet man blandt andet ikke er overbevidst om, at nedsat moms på de ydelser, der i forslaget betegnes lokale ydelser, ikke vil påvirke det indre markeds funktion.
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	Ingen bemærkninger.	

Kommissionen har haft forslaget i høring, og oplyser, at størstedelen af svarerne støtter Kommissionens analyse og tilføjelsen i bilag III af ydelser, der leveres lokalt. De støtter også Kommissionens fremgangsmåde med, at handle hurtigt i relation de konkrete og hastende ting (nærværende forslag) samtidig med, at den brede drøftelse af systemet for nedsat moms foretages. Resultaterne af høringen kan ses på:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_4850_en.htm

6. Medlemslandenes foreløbige holdninger.

Forslaget er blevet behandlet på møder i rådets fiskalgruppe den 23. juli 2008 og den 2. september 2008. Specielt Danmark, Tyskland, Østrig og Estland har anført, at det ikke giver mening at drøfte dette konkrete forslag, før den generelle debat om EU's fremtidige politik vedrørende nedsatte momssatser er gennemført – den debat, som Kommissionen i forslaget anfører på langt sigt skal medføre ændringer i anvendelsen af nedsatte momssatser. Man har endvidere anført, at fordi Kommissionen kobler forslaget sammen med strategien for små og mellemstore virksomheder, kan medlemslandene blive presset til at anvende de nedsatte momssatser, uanset at dette rent teknisk er valgfrit.

Formandskabet mener ikke, at drøftelserne af det konkrete forslag skal afvente den generelle debat.

En del medlemslande har taget generelle forbehold for forslaget – nogle af den grund, at det ikke imødekommer deres særlige ønsker om nedsatte momssatser på andre varer og ydelser (f.eks. landbrugsmaskiner, broafgifter, alle skoler, energibesparende varer).

Til de enkelte dele af forslaget – forslagene til nye og ændrede kategorier i bilag III – er der en del afgrænsningsspørgsmål og forskellig grad af utilfredshed.

7. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man umiddelbart ikke tilhænger af anvendelse af nedsat moms, idet man mener nedsat moms har en række negative effekter, og at de påståede positive effekter på f.eks. beskæftigelse og af social karakter opnås bedre via andre tiltag (f.eks. direkte tilskud).

Af negative effekter af nedsat moms kan for eksempel nævnes:

- a. Nedsat moms giver ret store provenutab for staten, jf. punkt 8 nedenfor.
- b. Nedsat giver øger erhvervslivets administrative byrder, jf. punkt 9 nedenfor.
- c. Nedsat moms medfører ikke nødvendigvis lavere priser, men kan i stedet føre til højere avance.
- d. Den samlede beskæftigelse i et samfund afhænger af strukturerne på arbejdsmarkedet og nedsat moms i én sektor vil muligvis øge beskæftigelsen dér, men sandsynligvis også mindske beskæftigelsen i en anden sektor.
- e. I forhold til de ”lokale ydelser” der er omhandlet i forslaget, kan nedsat moms på disse ydelser skabe grænsehandel - f.eks. service på biler og både - prisniveauet på f.eks. restauranter og hoteller kan være afgørende for valg af feriested.
- f. Anvender ét land nedsat moms på en ydelse, der kan grænsehandles, vil der skabes et pres for nedsat moms i ”nabolandet”.
- g. Nedsat moms på f.eks. reparationsydelser kan medføre, at efterspørgslen efter nye varer falder. Nedsætter ét land moms på reparation af boliger, kan det medføre fald i efterspørgslen af byggematerialer i et andet land. Hermed påvirkes det indre markeds funktion.

8. Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er valgfrit og såfremt man fra dansk side vælger ikke at indføre nogle nedsatte momssatser skønnes forslaget ikke at få nævneværdige statsfinansielle konsekvenser.

Såfremt man imidlertid fra dansk side vælger at indføre nedsat moms på alle de kategorier der er mulighed for efter forslaget, skønnes det at medføre et provenutab for staten på ca. 10,5 mia. kr. årligt. Tages der hensyn til tilbageløb skønnes provenutabet at udgøre ca. 8 mia. kr.

Anvendelse af nedsatte satser kræver større informations- og kontrolressourcer og medfører derfor øgede omkostninger for staten.

9. Administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget er valgfrit og såfremt man fra dansk side vælger ikke at indføre nogle nedsatte momssatser skønnes forslaget ikke at medføre administrative eller nævneværdige økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

Såfremt man imidlertid fra dansk side vælger at indføre nedsat moms på en eller flere kategorier af varer og ydelser skønnes det at medføre øgede administrative omkostninger for de erhvervsdrivende, som skal håndtere flere momssatser. Det skønnes endvidere, at erhvervslivet får en økonomisk gevinst, hvis størrelse afhænger af, hvor meget de vælger at øge fortjenesten henholdsvis sætte prisen på de relevante varer og ydelser ned.

10. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er valgfrit og såfremt man fra dansk side vælger ikke at indføre nogle nedsatte momssatser vil forslaget ikke få lovgivningsmæssige konsekvenser.

Såfremt man imidlertid fra dansk side vælger at indføre nedsat moms på en eller flere kategorier af varer og ydelser, vil forslaget medføre ændringer i momsloven.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.