



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.7.2003
KOM(2003) 397 endelig

2003/0169 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 77/388/EØF vedrørende de nedsatte momssatser

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

1. Kommissionen har i en meddelelse fra 2000 fastlagt en strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked¹. Den har foreslået en levedygtig strategi, som fokuserer på fire hovedmål, nemlig **forenkling** og **modernisering** af de nuværende regler, **en mere ensartet anvendelse** af de nuværende bestemmelser og en **ny iværksættelse** af det **administrative samarbejde**.
2. I den anledning har Kommissionen foreslået et handlingsprogram i etaper, så at man på kort sigt kan nå frem til konkrete og nødvendige forbedringer af det nuværende system. Den har i den forbindelse anført, at der på mellemlang sigt burde foretages en revision og en rationalisering af regler og undtagelser, der finder anvendelse ved fastsættelse af de nedsatte momssatser (i punkt 2.10 i bilaget er der angivet mulige aktionsområder).
3. I en rapport fra 2001 om de nedsatte momssatser² har Kommissionen klart angivet, at øjeblikket nu var kommet til at overveje den nuværende struktur for de nedsatte satser, som er meget kompliceret og derfor ligger til grund for størstedelen af de andragender, der indgives til Kommissionen.
4. Derimod er der **ikke planer om at ændre satsniveauet** i den periode, hvor den nye strategi skal gennemføres. Minimumsniveauet for normalsatsen er blevet fastsat til 15 % indtil 31. december 2005³, og det er ikke angivet, at dette spørgsmål skal tages op til drøftelse igen i forbindelse med revisionen af anvendelsesområdet for de nedsatte satser.
5. I denne begrundelse vil virkningerne af den nuværende struktur af momssatserne på det indre markeds funktion blive evalueret, og det efterfølgende direktivforslag indeholder de ændringer og rationaliseringer af nuværende regler og undtagelser, som Kommissionen anser for nødvendige. Forslaget er baseret på traktatens artikel 93 og skal opfylde de mål, der er fastsat heri, det vil sige "**harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter**, punktafgifter og andre indirekte skatter, **i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion.**"

Den træder ligeledes i stedet for den rapport, som Kommissionen skal forelægge Rådet hvert andet år, således at Rådet kan tage anvendelsesområdet for de nedsatte satser op til revision (artikel 12, stk. 4, andet afsnit, i sjette momsdirektiv).

2. BAGGRUND

6. Den nuværende ordning, der blev indført med direktiv 92/77/EØF⁴, er baseret på fastlæggelse af minimumssatser : 15 % for normalsatsen, 5 % for de nedsatte satser.

¹ KOM(2000) 348 af 7. juni 2000.

² KOM(2001) 599 af 22. oktober 2001.

³ Rådets direktiv 2001/4/EF af 19. januar 2001 (EFT L 22 af 24.1.2001, s. 40, berigtigelse EFT L 26 af 27.1.2001).

⁴ Rådets direktiv af 19. oktober 1992 (EFT L 316 af 31.10.1992).

Medlemsstaterne har mulighed for at anvende en eller to nedsatte satser på varer og ydelser, som er anført i en udtømmende liste (bilag H). Til disse grundregler er der kommet et stort antal specifikke undtagelser, som giver medlemsstaterne eller nogle af dem mulighed for at anvende andre regler. Det har ført til en særdeles kompliceret situation, som bør tages op til vurdering igen.

7. I artikel 12, stk. 4, andet afsnit, i sjette momsdirektiv er det anført: "På grundlag af en rapport fra Kommissionen tager Rådet hvert andet år, første gang i 1994, de reducerede satsers anvendelsesområde op til revision. Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen beslutte at ændre listen over varer og ydelser i bilag H".
8. I meddelelsen om momsstrategien fra 2000 er Kommissionen dog gået videre end til blot at overveje en ændring af bilag H og har angivet, at der burde foretages en gennemgang og rationalisering af regler og undtagelser, der finder anvendelse ved fastsættelse af de nedsatte momssatser.

2.1. De første rapporter fra Kommissionen om de nedsatte satser

9. Kommissionen forelagde den første rapport den 13.12.1994⁵ og den anden den 13.11.1997⁶. Efter disse rapporter havde Kommissionen imidlertid ikke stillet forslag om en egentlig revision af anvendelsesområdet for de nedsatte satser⁷, idet den mente, at der globalt set ikke lod til at være noget reelt behov herfor, og at problematikken ville blive løst i sin helhed i forbindelse med forslag som led i overgangen til den endelige momsordning⁸.

2.2. Den sidste rapport fra 22. oktober 2001

10. Med hensyn til den nye momsstrategi blev det i denne rapport præciseret, at det kun på lang sigt ville kunne komme på tale at tilnærme satserne mere til hinanden. Der kunne dog allerede indledes en tilbundsgående revision af reglerne for de nedsatte satser, når de forsøg, der er gjort med arbejdskraftintensive ydelser⁹, var blevet undersøgt og evalueret. For at forberede denne revision effektivt, blev det foreslået, at den nuværende struktur for de nedsatte satser blev taget op igen, at der ikke blev indført nye undtagelser, og at de for øjeblikket gældende undtagelser eventuelt skulle afskaffes delvis eller fuldstændigt. Det er fuldt ud i overensstemmelse med målene i den nye momsstrategi.
11. I forbindelse hermed er svaghederne i det indre marked, sådan som de opleves af de erhvervsdrivende, især på afgiftsområdet og mere specielt på grund af de forskellige momssatser, en realitet, som der bør tages hensyn til.
12. Med udgangspunkt i denne rapport kunne erhvervskredse og medlemsstaterne begynde at overveje de nedsatte satsers rolle, deres indflydelse på de forskellige EF-politikker eller nationale politikker og mulige forbedringer og rationaliseringer

⁵ KOM(94) 584 endelig udg.

⁶ KOM(97) 559 endelig udg.

⁷ Den eneste ændring, der er indført, vedrørte den nedsatte sats for blomsterdykningsprodukter (Rådets direktiv 96/42/EF af 25. juni 1996 om ændring af direktiv 77/388/EØF om det fælles merværdiafgiftssystem (EFT L 170 af 9.7.1996, s. 34).

⁸ Artikel 281 og KOM(96) 328 endelig udg. af 10.7.1996.

⁹ Direktiv 1999/85/EF af 22. oktober 1999. (EFT L 277 af 28.1.2002).

(punkt 64 i rapporten). Siden da har en lang række sektorer taget kontakt til Kommissionens tjenestegrene for at fremføre deres ønsker og analyser.

13. For at sætte gang i overvejelserne om de nedsatte satsers rolle, deres indflydelse på de forskellige EF-politikker eller nationale politikker og mulige forbedringer og rationaliseringer har Kommissionen peget på en mulighed, der kan tages med i betragtning (punkt 65 i rapporten). Den består i, at der indføres en struktur med to nedsatte satser (eventuelt med et særligt satsinterval, der skulle gælde for hver enkelt kategori) for særskilte lister over varer og ydelser¹⁰:
- en nedsat sats nær det nuværende minimum på 5% for en begrænset liste over varer og ydelser, der er absolut nødvendige eller opfylder en social målsætning (eventuelt obligatorisk, fordi langt de fleste medlemsstater allerede nu anvender en nedsat sats på varer og ydelser af denne type)
 - og en nedsat sats på en højere procent, der finder anvendelse på en liste over varer og ydelser, der af historiske eller konjunkturmæssige årsager skal behandles anderledes end varer og ydelser, der belægges med den normale sats, eller som opfylder andre målsætninger.
14. I konklusionen til denne rapport blev det påpeget, at der bl.a. burde tages hensyn til følgende elementer:
- a) momsens karakteristika, navnlig forpligtelsen til at sikre dens neutralitet
 - b) det nødvendige i at fastlægge klare kriterier for anvendelsen af nedsatte satser
 - c) det langsigtede mål i form af en mere gennemgribende harmonisering af satserne ledsaget af en rationalisering af undtagelserne.
15. Denne rapport er generelt blevet anset for at være en pålidelig afspejling af situationen hvad angår satser i EU. Der er ikke blevet konstateret noget egentligt nyt i løbet af år 2002.

2.3. Resultaterne af forsøget med arbejdskraftintensive ydelser

16. Dette forsøg blev iværksat ved direktiv 99/85/EF for en periode på tre år. Den 3. december 2002¹¹ vedtog Rådet et direktiv med henblik på at forlænge muligheden for at anvende en nedsat momsats på visse arbejdskraftintensive tjenesteydelser med et år (indtil 31.12.2003) for at kunne tilbyde en garanti for kontinuitet og retssikkerhed til de sektorer, som for øjeblikket benytter sig af den nedsatte sats, i den periode, hvor Kommissionen og Rådet foretager en tilbundsående evaluering af resultaterne af dette forsøg.
17. I rapporten fra 2. juni 2003¹² har Kommissionen foretaget en evaluering af indvirkningen af forsøget, bl.a. hvad angår skabelse af arbejdspladser og nytteværdi. På grundlag af blandt andet evalueringsrapporterne fra de medlemsstater, der har deltaget i forsøget, ser det ud til, at der ikke er noget land, der har været i stand til på

¹⁰ NB: Medlemsstaterne har for øjeblikket mulighed for at anvende en eller to nedsatte satser på alt i bilag H.

¹¹ Direktiv 2002/92/EF (EFT L 331 af 7.12.2002).

¹² RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET - Forsøg med anvendelse af en nedsat momsats på visse arbejdskraftintensive ydelser KOM(2003) 309 af 2. juni 2003.

overbevisende måde at påvise en positiv indvirkning af forsøget på alle de berørte sektorer, hvad angår jobskabelse eller effektivitet. Gennemslaget i priserne af nedsættelsen af momsatsen er meget svag, ja endog ikke eksisterende. Gennemslaget er desuden generelt af lille bredde, og det er ikke påvist i dette forsøg, at det er permanent. Under disse omstændigheder kan en sænkning af momsatsen ikke siges at have en kraftig indvirkning på efterspørgslen.

18. Når der er konstateret en stigning i efterspørgslen i en sektor, har man kunnet konstatere, at der har været truffet andre vigtige foranstaltninger (sænkning af de sociale bidrag, skattefordele eller mulighed for at fratække direkte skatter for eksempel) i den samme periode. Desuden er forsøget iværksat på et tidspunkt, hvor konjunktoren var gunstig, og hvor arbejdsløsheden faldt i alle erhvervssektorer.
19. Disse resultater er på linje med konklusionerne fra de tidligere gennemførte undersøgelser¹³. Sammenholdt med andre foranstaltninger, der direkte tager sigte på arbejdskraftomkostningerne, knytter der sig stadig større budgetudgifter pr. skabt job til moms nedsættelsens beskæftigelsesmæssige virkninger. Ifølge konklusionerne i denne rapport vil en nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne, beregnet på EU-plan, ved samme budgetudgift skabe 52 % flere jobs end en moms nedsættelse. Sammenholdt med andre foranstaltninger, der direkte tager sigte på arbejdskraftomkostningerne, knytter der sig stadig større budgetudgifter pr. skabt job til moms nedsættelsens beskæftigelsesmæssige virkninger. Konklusionerne heraf er noget, der må tages med i overvejelserne om anvendelsen af de nedsatte momsatsen.
20. I lyset af ovenstående må momsen på denne type ydelser også tages op i forbindelse med de generelle overvejelser om anvendelsesområdet for de nedsatte momsatsen.
21. Generelt og uafhængigt af resultaterne af forsøget med nedsatte momsatsen vil Kommissionen kraftigt opfordre medlemsstaterne til at træffe alle de foranstaltninger, de overhovedet kan, for at mindske de omkostninger, der løber på beskæftigelsen, især for den lavtkvalificerede eller ukvalificerede arbejdskraft: der tænkes her især på en nedsættelse af afgifter og andre obligatoriske bidrag på arbejdskraftfaktoren.

2.4. De seneste tiltrædelsesforhandlinger

22. Under de seneste tiltrædelsesforhandlinger har Kommissionen foreslået medlemsstaterne, at der kan blive tale om undtagelser for visse nedsatte satser og nulsatsen, men kun for en begrænset periode. De 15 medlemsstater har godkendt denne strategi. Desuden er det vigtigt at bemærke, at medlemsstaterne var meget tilbageholdende med at gå med til disse overgangsforanstaltninger, og de har ikke været gunstigt stillet over for kravene fra de tiltrædende lande, selv når de havde støtte fra Kommissionen. Under disse omstændigheder skal dette forslag sikre en rationalisering af de overgangsundtagelser, der er gældende i de nuværende medlemsstater, således at man undgår en ulige behandling mellem disse og de tiltrædende lande.

¹³ Se meddelelsen fra 12.11.1997, SEK(97) 2089 endelig udg. Denne meddelelse byggede blandt andet på en undersøgelse "Potential impact on employment creation of fiscal instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors)", der var gennemført af Cambridge Econometrics Ltd. og Institute of Employment Research, Université de Warwick - september 1996.

3. DOMSTOLENS SENESTE RETSPRAKSIS

23. Kommissionen har overvåget, at EF-bestemmelserne om nedsatte momssatser anvendes korrekt, og anlagt fire sager ved Domstolen for De Europæiske Fællesskaber. Disse sager har medført, at Domstolen har præciseret rækkevidden af artikel 12 i sjette momsdirektiv.

3.1 DOM AF 18. JANUAR 2001¹⁴

24. I denne dom udtaler Domstolen, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 12, stk. 3, litra a), idet det har anvendt en reduceret sats for merværdiafgift for tjenesteydelser, der består i at stille en vejinfrastruktur til rådighed for brugerne mod betaling af en vejafgift.

I præmis 18 og 19 har Domstolen fastslået, at "det fremgår af sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra a), at medlemsstaterne som en **undtagelse fra princippet om, at det er den almindelige momssats, der finder anvendelse**, kan anvende en eller to **reducerede satser**. Endvidere kan efter denne bestemmelse de reducerede momssatser udelukkende anvendes på levering af de kategorier af goder og tjenesteydelser, som er anført i bilag H.

Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at **bestemmelser, der har karakter af en undtagelse fra et princip, skal fortolkes strengt efter ordlyden**".

3.2. DOM AF 8. MARTS 2001¹⁵

25. I denne dom har Domstolen konstateret, at "Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 og artikel 28, stk. 2, [...], idet den har opretholdt en reduceret merværdiafgiftssats på 5 % for transaktioner vedrørende goderne [...] på liste [...], der henholdsvis omfatter vin, maskiner og udstyr til indvinding af alternative former for energi samt landbrugsredskaber og -udstyr".

3.3. DOM AF 3. MAJ 2001¹⁶

26. I denne dom skulle Domstolen udtale sig om muligheden for for Frankrigs vedkommende at anvende forskellige satser for lægemidler, alt efter om de refunderes af sygesikringen eller ikke¹⁷.
27. I præmis 21 og 22 i denne dom henviser Domstolen til, at indførelsen og opretholdelsen af en sats på 2,1 % for lægemidler, der refunderes, mens overdragelse af lægemidler, der ikke refunderes, pålægges en sats på 5,5 %, kun er tilladt for så vidt som **princippet om afgiftsneutralitet**, der ligger til grund for det fælles momssystem, og som medlemsstaterne skal overholde ved gennemførelsen af sjette

¹⁴ Dom af 18. januar 2001, Kommissionen/Spanien, C83/99, Sml. s. I-00445.

¹⁵ Dom af 8. marts 2001, Kommissionen/Portugal, C276/98, Sml. s. I-01699.

¹⁶ Dom af 3. maj 2001, Kommissionen/Frankrig, C-481/98, Sml., s. I-3369.

¹⁷ Lægemidler, der refunderes af sygesikringen, pålægges afgift med en sats på 2,1 %, mens der for andre lægemidler gælder en nedsat sats på 5,5 %.

direktiv, ikke tilsidesættes, (jf. dom af 7.9.1999, sag C-216/97, Gregg, Sml. I, s. 4947, præmis 19).

28. Ovennævnte princip skal bl.a. hindre, at sammenlignelige varer, som konkurrerer indbyrdes, behandles momsmæssigt forskelligt (jf. ottende betragtning til første direktiv og dom af 11.6.1998, sag C-283/95, Fischer, Sml. I, s. 3369, præmis 21 og 27). Princippet om afgiftsneutralitet **omfatter ligeledes to andre principper, nemlig princippet om momsens ensartethed og om fjernelse af konkurrencefordrejninger.**

3.4. DOM AF 8.5.2003¹⁸

29. I denne sag skulle Domstolen udtale sig om muligheden for for Frankrigs vedkommende at anvende en nedsat sats for den faste andel af priserne for levering af gas og elektricitet (abonnement), hvorimod den variable andel (det faktiske forbrug) fortsat var pålagt normalsatsen. I denne dom har Domstolen skullet præcisere rækkevidden af artikel 12, stk. 3, litra b), navnlig i lyset af princippet om afgiftsneutralitet, der ligger til grund for det fælles momssystem.

I præmis 27 og 28 udtaler Domstolen, at : "Under alle omstændigheder er der intet i ordlyden af sjette direktivs artikel 12, stk. 3, litra b), der pålægger, at denne bestemmelse skal fortolkes som et krav om, at den reducerede sats kun anvendes, hvis den omfatter alle leveringer af naturgas og elektricitet. [...] En sammenligning af de forskellige sprogversioner [...] taler for den fortolkning, at det ikke er udelukket at foretage en selektiv anvendelse af den reducerede sats på den betingelse, at der ikke er risiko for konkurrencefordrejning.

Da den reducerede sats endvidere er undtagelsen, er det i overensstemmelse med princippet om, at undtagelser og fravigelser skal fortolkes strengt, at begrænse anvendelsen af den reducerede sat til konkrete og nærmere bestemte aspekter, såsom abonnementet, der giver abonnenterne ret til en minimumsmængde af elektricitet."

Hele denne retspraksis er meget vigtig for analysen af de forskellige foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for de nedsatte satser, og bør tjene som retningslinje for revisionen og rationaliseringen af bilag H.

4. MOMSSATSERNE OG DET INDRE MARKED

30. Analysen af den nuværende struktur af momssatserne og især anvendelsesområdet for de nedsatte satser viser to forhold, som vil kunne lægge hindringer i vejen for det indre marked og skabe konkurrencefordrejning: det er frivilligt at anvende nedsatte satser for medlemsstaterne, og der mangler fælles definitioner af de kategorier, som er anført i bilag H. Hertil kommer de mange specifikke undtagelser, som visse medlemsstater har fået indrømmet, mens andre har fået dem nægtet.

4.1. De hyppigste klager

31. De forhold, der er fremhævet i rapporten fra 2001, er stadig aktuelle. De forskellige klager fra de erhvervsdrivende omfatter således følgende elementer:

¹⁸ Dom af 8. maj 2003, Kommissionen/Frankrig, C-384/01. Endnu ikke offentliggjort.

- a) det frivillige aspekt for anvendelsen af de nedsatte satser
- b) de betydelige variationer mellem de nedsatte satser
- c) opretholdelse af nulsatsen og af den stærkt nedsatte sats af visse medlemsstater, mens andre har forbud mod at anvende dem
- d) mangel på fællesskabsdefinitioner af kategorierne af vare og ydelser i bilag H og dette bilags udtømmende karakter
- e) den ukomplette karakter af anvendelsen af nedsatte satser, idet en medlemsstat, som har besluttet sig for at anvende en nedsat sats, ikke er forpligtet den til at anvende den nedsatte sats på alle varer og ydelser i den eller de valgte kategorier
- f) konflikten mellem princippet om ens satser og muligheden af at anvende nedsatte satser på alt eller en del i en kategori
- g) komplikationerne som følge af undtagelsernes permanente eller midlertidige grundlag.

32. Meget ofte er det umuligt for erhvervslivet at se det fornuftige i systemet: hvorfor kan en nærmere bestemt vare eller ydelse, som ikke er anført i bilag H, alligevel blive pålagt en nedsat sats, stærkt nedsat sats eller nulsats i nogle af medlemsstaterne? Begrundelsen herfor skal altid findes i de specifikke undtagelser, der blev forhandlet under vedtagelsen af direktiv 92/77/EØF om indbyrdes tilnærmelse af momssatserne eller i forbindelse med tiltrædelsesakterne for de nye medlemsstater.

33. Nu må alt dette tages op igen, for at der kan findes en mere sammenhængende retningslinje.

4.2. Omstridte forskelle i behandlingen

34. Den nuværende ordning er baseret på fastlæggelse af minimumssatser: 15 % for normalsatsen, 5 % for de nedsatte satser. Medlemsstaterne har mulighed for at anvende en eller to nedsatte satser på varer og ydelser, som er anført i en udtømmende liste (bilag H). Det indebærer altså en forskellig behandling af en og samme vare eller ydelse alt efter den enkelte medlemsstat.

35. Generelt er der dog intet, der tyder på indtil nu, at denne ordning har ført til alvorlige konkurrencefordrejninger, som ville kræve en radikal indsats for at få en mere vidtgående tilnærmelse af momssatserne.

36. Der er dog en situation, som har været genstand for stadig flere spørgsmål og mere kritik såvel fra erhvervskredse som fra visse medlemsstater. Der er tale om visse specifikke undtagelser, som er forbeholdt nogle af medlemsstaterne og forbudt for andre.

37. Som eksempel kan nævnes restaurationsydelser, som ved en midlertidig undtagelse er pålagt en nedsat sats i otte medlemsstater, mens den nuværende EF-lovgivning forbyder syv andre at indføre en sådan sats. Denne situation har fået sektoren og visse regeringer til at indgive klager over for Kommissionen, for at denne mulighed kan åbnes for alle medlemsstaterne. Den nedsatte sats for restauranter har ligeledes været genstand for vanskelige forhandlinger i forbindelse med udvidelsen af EU, og det endte med, at Cypern, Polen, Slovenien og Ungarn fik tilladelse til at anvende en nedsat sats for restauranter indtil den 31. december 2007.

38. En næsten tilsvarende situation har kunnet konstateres i boligsektoren, hvor det lader til at mange medlemsstater takket være diverse specifikke undtagelser fraviger forpligtelsen til at forbeholde den nedsatte sats til boliger som led i deres socialpolitik.
39. Det fornuftige i disse situationer bliver mindre og mindre indlysende, for der er ikke nogen egentlig begrundelse for at lade det være ved. Under disse omstændigheder er der to muligheder: enten at undtagelserne ophæves og normalsatsen anvendes obligatorisk i alle medlemsstaterne, eller også at det bliver frivilligt for alle medlemsstater at anvende en nedsat sats. Men i ingen af de berørte områder har der været klaget over alvorlige konkurrencefordrejninger, hvilket ville have gjort det nødvendigt at give afkald på den frivillige anvendelse af nedsatte satser i disse sektorer. Der er følgelig intet, der ser ud til at være til hinder for, at denne mulighed åbnes for alle medlemsstaterne.

4.3. Omstridte praksisser i medlemsstaterne

40. I forbindelse med anvendelsen af frivillige nedsatte satser, som bilag H giver mulighed for, klager de erhvervsdrivende jævnligt over visse praksisser, som selv om de ikke er forbudte alligevel giver store vanskeligheder for virksomhederne med hensyn til at fastslå, hvilken sats der skal anvendes på en nærmere bestemt vare eller ydelse.
41. Følgende to eksempler kan illustrere dette:
- I forbindelse med inførelsen af den nedsatte sats på arbejdskraftintensive ydelser har de foranstaltninger, som skulle tillade en skelnen mellem reparationsydelser (pålagt den nedsatte sats) og levering af materialer (pålagt den normale sats), til tider være så komplicerede, at en del af tjenesteyderne simpelthen har opgivet at anvende den nedsatte sats¹⁹.
 - Hvad angår anvendelse af nedsatte satser for levnedsmidler er der nogle levnedsmidler, der i visse medlemsstater er pålagt forskellige satser. Disse regler fører nogle gange til situationer, der er usandsynligt komplicerede²⁰.
42. Meget ofte er det kun en erfaren skatteekspert, der ved at sammenligne lovgivningen og de pågældende produkters karakteristika er i stand til at fastslå med sikkerhed, hvilken sats der skal anvendes.
43. Sådanne praksisser er hverken ulovlige eller er til egentlig fare for princippet om afgiftsneutralitet, men de gør anvendelsen af moms kompliceret for virksomhederne og vanskelig at kontrollere for skattemyndighederne.

¹⁹ I Belgien for eksempel skal udskiftningen af et forhjul på en cykel pålægges normalsatsen, hvorimod udskiftningen af baghjulet pålægges den nedsatte sats, fordi der er mere arbejde i forbindelse hermed.

²⁰ Således anvendes for eksempel i Frankrig den nedsatte sats, der gælder for levnedsmidler, kun for chokolade under visse yderst komplicerede betingelser. Produkter, der indeholder chokolade, bliver altså alt efter form, udseende eller præcise sammensætning pålagt den normale sats eller den nedsatte sats. Også i Portugal er der indført hårfin skelnen: mens friske fisk pålægges den nedsatte sats på 5 %, bliver samme fisk, der er kogt med henblik på at blive dybfrosset, pålagt normalsatsen på 19 %; når den indgår i en færdigret, der leveres ud af huset eller indtages på stedet, bliver den pålagt satsen på 12 %.

4.4. Kommissionens anbefalinger

44. Kommissionen agter ikke at tage spørgsmålet om det frivillige aspekt for de nedsatte momssatser op til drøftelse igen og konstaterer, at det ikke er obligatorisk for en medlemsstat at pålægge samme momssats på alt inden for en kategori i bilag H, forudsat at denne modulation ikke giver anledning til konkurrencefordrejninger. Da den reducerede sats endvidere er undtagelsen, er det i overensstemmelse med princippet om, at undtagelser og fravigelser skal fortolkes strengt, at begrænse anvendelsen af den reducerede sat til konkrete og nærmere bestemte aspekter²¹.

Men for at opnå en mere enkel anvendelse af lovgivningen anbefaler Kommissionen, at medlemsstaterne, når anvendelsesområdet for de nedsatte satser skal fastlægges, undgår en sondring, som er så kompliceret, at det skaber risiko for fejl, når virksomhederne skal fastslå, hvilken sats de skal anvende på de produkter, de fremstiller eller markedsfører. Det er nemlig uheldigt for alle, og princippet om ens satser bør respekteres; de eneste undtagelser bør være de tilfælde, hvor der er muligt at foretage en klar sondring mellem de varer og/eller ydelser, der er pålagt den nedsatte sats (eller to forskellige nedsatte satser), og dem, der er pålagt normalsatsen. Naturligvis må denne differentiering ikke give anledning til konkurrencefordrejninger mellem de pågældende varer og/eller ydelser.

45. Under alle omstændigheder vil Kommissionen ikke undlade at udøve sin kontrolfunktion over for de foranstaltninger, der er iværksat i medlemsstaterne for satsers vedkommende, hvad ovennævnte sager viser.

5. REVISION OG RATIONALISERING AF SATSERNE: DEN FORESLÅEDE VEJ

46. Med denne meddelelse fortsætter Kommissionen ad den vej, som allerede blev skitseret i meddelelsen fra 2000, hvor der blev fastlagt en strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked. Dette blev bekræftet i meddelelsen "Skattepolitik i EU - prioriteringer for de kommende år"²².

47. I den forbindelse skal den fortsat forfølge det mål, der er fastsat i traktaten, nemlig en harmonisering af momsen i det omfang det er nødvendigt for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion.

Den første etape blev gennemført i 1992 med direktiv 92/77/EØF om indbyrdes tilnærmelse af momssatserne. I nærværende forslag vil man fortsætte ad den vej for at bevare den tilnærmelse, der allerede er sket, og forbedre den nuværende struktur i momssatserne.

5.1. Målsætninger og problemer

48. Som Kommissionen allerede har angivet i indledningen, **er der ikke planer om en ændring af niveauet for momssatserne** i den periode, hvor den nye momsstrategi skal gennemføres.

²¹ Se i den anledning dommen af 18. januar 2001, Kommissionen/Spanien, C83/99, Sml. 2001, s. I-445, og dommen af 8. maj 2003, Kommissionen/Frankrig, C-384/01, endnu ikke offentliggjort.

²² KOM(2001) 260 endelig udg. af 23.5.2001. Hvad angår momsen se punkt 3.1.1. i denne meddelelse.

49. Derimod vil det være nødvendigt at foretage en **revision og en rationalisering af strukturen** i momssatserne. Det kræver, at der findes en balance mellem målsætninger og problemer, som ofte er i strid med hinanden.
50. Det vil således være nødvendigt at forsøge at få gennemført følgende **målsætninger**:
- At iværksætte den nye momsstrategi til **forbedring af det fælles momssystem i det indre marked**: den har som hovedmål en forenkling og modernisering af de eksisterende regler samt en mere ensartet anvendelse af de nuværende bestemmelser.
 - At bevare **EF-regelværket**, som det er med hensyn til satser, og undgå, at de nuværende forskelle forværres, fremfor at de bliver mindre.
 - **At begrænse manglen på sammenhæng** i den nuværende ordning, især med de mange specifikke undtagelser, der for øjeblikket er indrømmet visse medlemsstater.
51. Af hensyn til **subsidiaritetsprincippet** ønsker Kommissionen **ikke at påvirke medlemsstaternes afgiftskompetence ud over, hvad der er nødvendigt** for det indre markeds funktion, især hvad angår fastsættelsen af, hvilke momssatser de ønsker at anvende.
52. Det hører imidlertid til Kommissionens opgaver at foreslå Rådet, hvilke regler der er nødvendige for at sikre, at det indre marked fungerer bedre. Kommissionen har altså valgt at koncentrere sig om den manglende sammenhæng i den nuværende ordning hvad angår satser for at komme et vigtigt skridt videre i den retning. Det er nemlig vigtigt at sikre en mere ligelig behandling af alle medlemsstaterne, herunder også de nye tiltrædende lande, og at sætte en stopper for de forvridninger, der er opstået på grund af, at nogle kan anvende de nedsatte satser inden for visse sektorer, mens det er forbudt for andre.
53. Her må det ikke glemmes, at for visse varer og ydelser, hvor afgifterne pålægges på forbrugsstedet, kan forskellige satser mellem medlemsstaterne være forenelige med det indre marked. Det er for eksempel tilfældet med arbejde, der udføres på boliger eller levering af gas og elektricitet. Derimod er der mange varer, der kan sælges ved fjernsalg, og anvendelsen af meget forskellige satser mellem medlemsstaterne kan føre til ikke ubetydelige konkurrencefordrejninger, og det så meget desto mere, som de er lette at transportere. Det kan for eksempel være tilfældet med cd'er, videoer eller produkter af enhver art, som let kan handles over grænserne.
- Det gælder også for situationer, hvor reglen er normalsatsen, uden mulighed for at anvende en nedsat sats, og hvor der er undtagelser, der gør, at et mindretal af medlemsstater kan fravige denne regel for at anvende satser, der er meget lavere end dem, der anvendes i resten af Fællesskabet. Det kan for eksempel være tilfældet med varer, der er lette at transportere, som børnebeklædning.
54. Det er også vigtigt at sørge for, at der ikke er andet i det indre marked, der bliver bragt virvar i af de nedsatte momssatser. Ved at sammenligne de priser, der praktiseres i Fællesskabet, har det nemlig vist sig, at salgsprisen til forbrugeren ikke nødvendigvis er lavere i de medlemsstater, der benytter nedsatte satser. Det kan blandt andet forklares ved de fortjenstmargener, som virksomhederne anvender, og som svinger alt efter, hvilke momssatser der gælder i den enkelte medlemsstat. Det

kan tyde på, at de nedsatte satser vil kunne influere på virksomhedernes rentabilitet. De virksomheder, der sælger i medlemsstater, der benytter nedsatte momsats (også nulsats), har eventuelt en konkurrencefordel i forhold til virksomheder i andre medlemsstater, eftersom de kan tillade sig en højere fortjenstmargen.

55. Det er derfor vigtigt meget omhyggeligt at indskrænke anvendelsesområdet for de nedsatte momsats, for at dette ikke forstyrrer det indre markeds funktion.

56. Det må konstateres, at de momsats, der anvendes i Fællesskabet, for øjeblikket stadig er meget forskelligartede og meget komplicerede. I bilag 1 findes en liste, der kan tjene som eksempel, over de satser, der anvendes for øjeblikket på visse kategorier af varer og ydelser, og som dette forslag foreslår en rationalisering af²³.

At det er så kompliceret skyldes i vid udstrækning, at medlemsstaterne under vedtagelsen af direktiv 92/77/EØF var opsatte på at skulle ændre mindst muligt ved deres egen struktur for momsats. Det førte til vedtagelsen af et bilag H, som afspejler disse forskellige nationale forhold, og som fulgtes af mange specifikke undtagelser, for at der kunne blive taget hensyn til særlige forhold i visse medlemsstater.

57. Grundreglerne er imidlertid enkle: der er en normal sats på ikke mindre end 15 %, der i princippet anvendes på leveringer af varer og ydelser, der skal svares moms af, og det er frivilligt for medlemsstaterne at anvende en eller to nedsatte satser, som ikke må være mindre end 5 %, men kun for varer og ydelser, der er anført i bilag H:

58. Til disse enkle regler er der imidlertid kommet en lang række undtagelser, som nogle af medlemsstaterne har fået indrømmet - somme tider hovedparten af dem - i forbindelse med forhandlingen af direktiv 92/77/EØF eller i tiltrædelsesakterne, mens andre har fået dem nægtet. De fleste af disse undtagelser har til formål at give mulighed for at opretholde forud-eksisterende situationer: de er forbeholdt de medlemsstater, som på en nærmere bestemt dato fraveg gældende EF-regler om satser, og de tillader dem midlertidigt at bevare disse undtagelsesforanstaltninger. De har primært haft til formål at muliggøre en gradvis overgang til anvendelsen af disse regler. De tillader, enten at der anvendes andre satser, der er lavere end dem, som normalt skal anvendes (nulsats, stærkt nedsat sats, parkeringssats ...), eller at anvendelsesområdet for bilag H fraviges (for eksempel: nedsat sats for restauranter); nogle gange er der tale om en kombination af to typer undtagelser (for eksempel: stærkt nedsat sats på 3 % for restauranter i Luxembourg).

59. Disse undtagelsesforanstaltninger var det tilladt at opretholde, men kun så længe overgangsperioden varede, indtil overgangen til den endelige afgiftsordning for samhandelen mellem medlemsstaterne, der oprindeligt var planlagt til 1. januar 1996. De skulle altså have en meget begrænset varighed i tid.

60. I betragtning af at der ikke var gjort markante fremskridt i Rådet med hensyn til at vedtage de forslag, som blev forelagt af Kommissionen for at få gennemført programmet fra 1996, forelagde Kommissionen i 2000 sin nye strategi på momsområdet, som på kort sigt skulle munde ud i konkrete forbedringer, som var

²³ For yderligere oplysninger henvises til Kommissionens rapport fra den 22.10.2001 (KOM2001) 599 endelig udg.) samt til dokumentet "VAT rates applied in the Member States of the European Community". http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/vatindex_en.htm

absolut nødvendige for det eksisterende system. Under disse omstændigheder, hvor den nuværende ordning skal vare endnu en vis tid, er det allerede nu nødvendigt at se på muligheden for at opretholde disse undtagelser endnu længere.

61. I forbindelse med den indgående undersøgelse af det nuværende anvendelsesområde for de nedsatte satser og de for øjeblikket gældende undtagelser bør man endvidere ikke glemme **Lissabon-strategien**, sådan som den blev udbygget i Göteborg. Der blev således på Det Europæiske Råds møder den 23. og 24. marts 2000 og den 15. og 16. juni 2001 fastlagt et nyt strategisk mål for EU med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling og styrke beskæftigelsen, de økonomiske reformer og den sociale samhørighed som led i en videnbaseret økonomi.
62. I den forbindelse blev det påpeget, at det er nødvendigt at lette skattetrykket på arbejdskraft, særlig på den forholdsvis lavtkvalificerede og lavtlønnede arbejdskraft. Men afgiftsreformen, der skal gøre afgiftsordningerne mere gunstige for beskæftigelsen, må ikke gå ud over de offentlige finanser. Dette mål kan virkeliggøres ved en streng kontrol, eller en begrænsning i givet fald af de offentlige udgifter. Det forekommer dog at være meget risikabelt at reducere arbejdskraftomkostningerne (ved at sænke den direkte beskatning og de sociale bidrag) og udvide anvendelsesområdet for de nedsatte momssatser og samtidig bevare balancen på budgettet.
63. Det er vigtigt at garantere balance på budgettet i medlemsstaterne og at undgå, såvel at der opstår strukturelle budgetunderskud, som at der foretages drastiske beskæringer af de offentlige udgifter, på grund af at der mangler budgetmidler til at finansiere dem. Når man foretager en nedsættelse af momssatserne, er der dog ikke noget, der garanterer, at den endelige forbruger kommer til at nyde godt heraf ved en tilsvarende nedsættelse af priserne. Men når en medlemsstat beslutter at anvende nye nedsatte momssatser, må det deraf følgende budgettab opvejes, ved at der opkræves andre skatter (som f.eks. indkomstskat), som det i sidste instans er skatteyderne, der skal betale.
64. I den forbindelse må der udvises den største forsigtighed, eftersom det ifølge Lissabon-strategien er en begrænsning af arbejdskraftomkostningerne, der er en prioritet og ikke en sænkning af den indirekte beskatning.

5.2. De store linjer i forslaget

65. I betragtning af alt dette har Kommissionen valgt en fremgangsmåde, som åbner en afbalanceret vej for hele EU. Begrundelsen for denne fremgangsmåde kan resumeres således:
 - Kommissionen er fortsat overbevist om, at en **nedsættelse af momssatserne ikke er den bedste måde at fremme** visse varer og ydelser på over for forbrugerne. Momsen har nemlig til forskel fra punktafgifter ikke som mål at ændre forbrugernes adfærd. Selv om det primære mål med momsen er at opnå afgiftsindtægter, er det blot et instrument blandt andre i den politik, som medlemsstaterne fører. Man kan dog konstatere, at en nedsættelse af momssatserne aldrig giver fuld afsmitning i forbrugerpriserne: den er endog meget ofte svag og endvidere midlertidig. Derfor fungerer en økonomisk mekanisme, som er baseret på de præmisser, at en moms-nedsættelse vil medføre mindre priser og dermed større efterspørgsel, meget ofte ikke korrekt.

Endvidere viser en simpel sammenligning af de priser, der praktiseres i Fællesskabet, at de nedsatte momssatser ikke nødvendigvis giver lavere priser. Som eksempel herpå viser bilag 2 en tabel, hvor man sammenligner prisniveauet for nogle varer i medlemsstaterne og de anvendte momssatser.

- Momsen er en afgift på forbruget, hvor hovedformålet er at opnå afgiftsindtægter: den enkelte medlemsstat bruger disse indtægter efter en prioritering, som den selv fastsætter. Afgiften **må ikke kunne fungere som tilskud** til nogle bestemte sektorer. Men for øjeblikket viser det sig i mange ansøgninger om nedsatte satser, at et af hovedformålene med at ville nedsætte satser er at fremme en given sektor på grund af sociale, kulturelle osv. forhold i sektoren eller særlige vanskeligheder for sektoren.
- En udvidelse af anvendelsesområdet for de nedsatte satser til at omfatte nye sektorer **ville føre til en manglende harmonisering** af momssatserne. Hvis den nedsatte sats er frivillig, får medlemsstaterne nemlig en bredere vifte af satser. Men den harmonisering, der allerede er sikret med anvendelsen af normalsatsen i alle medlemsstaterne eller i de fleste af dem, bør bevares.

66. Under iværksættelsen af strategien til forbedring af det fælles momssystem i det indre marked har Kommissionen konkluderet, at det forslag, som nu skal forelægges, nødvendigvis må bestå i **en forenkling og en modernisering af satserne**.

67. I den forbindelse har Kommissionen ikke benyttet den fremgangsmåde, der blev omtalt i rapporten fra 2001, dvs. at der indføres en struktur med to nedsatte satser (eventuelt med et særligt satsinterval, der skulle gælde for hver enkelt kategori) for særskilte lister over varer og ydelser.

Denne hypotese var der nemlig tænkt på i forbindelse med forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser: hvis dette forsøg havde vist, at de nedsatte momssatser er et effektivt instrument til at fremme beskæftigelsen, ville der ved en revision af anvendelsesområdet for de nedsatte satser være blevet taget hensyn hertil, når det skulle undersøges, om de i givet fald kunne anvendes med henblik på andre mål som f.eks. dem, der er nævnt ovenfor, og om de i givet fald kunne gøres obligatoriske.

Men i evalueringsrapporten over dette forsøg er der ikke påvist en direkte forbindelse mellem en nedsættelse af momssatsen og en forøgelse af beskæftigelsen eller en begrænsning af undergrundsøkonomien. Der er altså grund til at frygte, at en nedsættelse af momssatserne ikke vil få mere mærkbare virkninger i andre sektorer.

Derfor er der grund til at bevare det frivillige aspekt for de nedsatte satser, for det er snævert forbundet med medlemsstaternes budgetvalg og med organiseringen af deres offentlige finanser. De beholder således muligheden for kun at anvende en nedsat sats på visse kategorier i bilag H eller, inden for en og samme kategori, på visse omhandlede transaktioner.

68. For at foretage en forenkling og en rationalisering af satserne har Kommissionen benyttet følgende retningslinjer.

5.2.1. Rationalisering af bilag H

69. Den foreslåede rationalisering er koncentreret omkring følgende søjler:

- **Retten** til at anvende **de nedsatte satser bliver ikke udvidet til at omfatte nye kategorier**, som normalsatsen allerede anvendes på i alle medlemsstaterne, hvorved der er sikret en vis harmonisering (effektivt satsinterval på mellem 15 og 25 %). Med denne fremgangsmåde vil man undgå at tage et skridt baglæns ved at udvide anvendelsesområdet for de valgfrie nedsatte satser, hvilket ville reducere den tilnærmelse af satserne, der allerede er sikret nu med anvendelsen af normalsatsen, til ingenting.
- **Retten for alle medlemsstater til at anvende nedsatte satser udvides kun** til de kategorier af varer og ydelser, som der er **særlige undtagelsesforanstaltninger** eller andre bestemmelser for, der allerede tillader en række medlemsstater at anvende nedsatte satser eller fritagelser, når man ikke har kunnet konstatere, at det var til skade for det indre markeds funktion. Den første foranstaltning vedrører restaurationsydelser, boliger, levering af gas og elektricitet og pleje i hjemmet. Hermed kan den nedsatte sats anvendes i flere medlemsstater, og det kunne være et skridt i retning af en mere ensartet anvendelse af de nedsatte satser. Derimod bliver der ikke foreslået en udvidelse for kategorier af varer og ydelser, hvor der kun er et mindretal af medlemsstater, der er omfattet af en specifik undtagelse.

5.2.2. *Bilag H bliver den eneste reference for alle undtagelser fra normalsatsen*

70. Kommissionen foreslår, at **bilag H bliver den eneste liste** til at afgøre, hvilke kategorier af varer og ydelser der kan anvendes andre satser end normalsatsen for. Med vedtagelsen af disse ændringer vil det være slut med den forvirring, der for øjeblikket hersker med hensyn til, hvad der er det egentlige anvendelsesområde for de nedsatte moms-satser i Den Europæiske Union. Derfor foreslås der følgende ændringer.
71. **At afskaffe « parkeringssatsen »** « Parkeringssatsen » anvendes på varer og ydelser, der ikke er anført i bilag H, og som nogle af medlemsstaterne pr. 1. januar 1991 anvendte nedsatte satser, stærkt nedsat sats eller nulsats for²⁴. Disse medlemsstater har tilladelse til at anvende de nedsatte satser herfor. Der er altså tale om foranstaltninger til gradvis overgang mod normalsatsen. Der er to typer af denne slags:
- De medlemsstater, som pr. 1. januar 1991 i overensstemmelse med EF-lovgivningen anvendte en nulsats eller en stærkt nedsat sats, kan fortsætte med at anvende dem; men hvis de beslutter at give afkald herpå for varer og ydelser, der ikke er anført i bilag H, kan de anvende en nedsat sats, der ikke må være lavere end 5 % (artikel 28, stk. 2, litra a) og b)).
 - De medlemsstater, som pr. 1. januar 1991 anvendte en nedsat sats for varer og ydelser, der ikke er anført i bilag H, og skal give afkald på den, kan fortsætte med at anvende en nedsat sats, forudsat at den ikke er lavere end 12 % (artikel 28, stk. 2, litra e)).

Nu er der gået mere end 10 år, og det foreslås, at disse overgangsforanstaltninger afskaffes.

²⁴ Undtagelsen blev forhandlet i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 92/77/EØF eller inden for rammerne af tiltrædelsesakterne.

72. **At begrænse nulsatsen og de stærkt nedsatte satser**²⁵ udelukkende til de varer og ydelser, der er anført i bilag H.

Opretholdelsen af nulsatsen og de stærkt nedsatte satser som en foranstaltning til at fastfryse en tidligere situation blev bekræftet i direktiv 92/77/EØF. Denne foranstaltning har således været ved siden vedtagelsen af sjette momsdirektiv i 1977. Disse satser anvendes ikke blot for varer og ydelser, der er anført i bilag H, men også for de mest forskelligartede varer, som for eksempel tøj og sko til børn, beboelsesvogne og husbåde, støvler og hjelme til motorcykler og cykler osv., hvor det er normalsatsen, der anvendes i alle andre medlemsstater end dem, der er omfattet af en undtagelse.

Desuden er der nogle medlemsstater (dem, der har været tvunget til at forhøje deres normalsats med 3 % i 1993, nemlig Luxembourg og Spanien), der har tilladelse til at anvende nedsatte satser, der er lavere end 5 %, på de varer, der er anført i bilag H, samt på restauranter, boliger og tøj og sko til børn.

Kommissionen mener ikke, at der bør foreslås en fuldstændig afskaffelse af nulsatsen og de stærkt nedsatte satser i forbindelse med nærværende forslag, for det ville være at gå ud over de mål, der er fastlagt i den nye momsstrategi, der blev vedtaget i 2000. Kommissionen er derimod overbevist om, at for at rationalisere og forenkle den nuværende struktur for satserne i Fællesskabet er det nødvendigt at **begrænse anvendelsesområdet for nulsatsen og de stærkt nedsatte satser til udelukkende de varer og ydelser, der er anført i bilag H.**

Derfor vil **nulsatsen eller de stærkt nedsatte satser**, som for øjeblikket anvendes af medlemsstaterne, kunne **opretholdes for de varer og ydelser**, som alle medlemsstaterne kan anvende de **nedsatte satser** for. De berørte medlemsstater vil altså fortsat kunne anvende satser, der er lavere end 5 %, på fødevarer, lægemidler, boliger osv.

Derimod vil de skulle give afkald på nulsatsen og de stærkt nedsatte satser for andre varer og ydelser af forskellig art, som ikke er anført i dette bilag.

Denne fremgangsmåde er fuldstændig på linje med den politik, som Kommissionen har ført, og som er blevet besluttet af Rådet i forbindelse med forhandlingerne om tiltrædelsestraktaterne om udvidelsen med de nye tiltrædende lande, og er i øvrigt den eneste, der er helt forenelig hermed. Alle de undtagelser, der er blevet tilladt for dem vedrørende momssatser, er blevet strengt begrænset i tid: den sidste udløber den 1. januar 2010. Desuden har de næsten alle udelukkende vedrørt varer og ydelser, der er anført i bilag H, sådan som det fremgår af nærværende forslag. Det er altså vigtigt af hensyn til sammenhængen allerede nu at gå i gang med den første etape af rationaliseringen af de midlertidige undtagelser, der for øjeblikket gælder i de nuværende medlemsstater. Den indsats, som er blevet afkrævet af kandidatlandene, må ikke have været forgæves. Desuden er det helt klart, at når de undtagelser, som de har fået tilladelse til, vedrører varer og ydelser, der vil blive anført i det nye bilag H, vil de ligesom de nuværende medlemsstater få mulighed for at anvende nedsatte satser i disse sektorer, selv efter udløbet af den undtagelse, som de har fået tilladelse til.

²⁵ Den stærkt nedsatte sats er enhver sats, der er lavere end 5 % og højere end 0 %.

5.2.3. *Rationalisering af de undtagelser, der giver nogle medlemsstater tilladelse til at anvende lavere satser i visse områder*

73. Nogle medlemsstater har i visse områder tilladelse til at anvende satser, der er lavere end dem, de normalt anvender, for at der kan tages hensyn til deres særlige geografiske situation (økarakter, fjernt beliggende). Disse bestemmelser giver kun mening, hvis de udelukkende er begrænset til det lokale marked. Kommissionen foreslår, at de rationaliseres, således at der kan fastlægges et klart retsgrundlag for hver enkelt af disse undtagelser og anvendelsesområdet kan begrænses til varer og ydelser, der forbruges i disse områder.

6. KOMMENTAR TIL ARTIKLERNE

6.1. Artikel 1, nr. 1)

74. I artikel 1, nr. 1), foreslås der fire ændringer til artikel 12:

- Ophævelse af stk. 3, litra b): den nedsatte sats for naturgas og elektricitet er for øjeblikket omhandlet i artikel 12, stk. 3, litra b), og kræver en forudgående tilladelse fra Kommissionen. Nærværende ændring indebærer ikke en egentlig substansændring i forhold til den nuværende situation. Det foreslås blot, at den indføres i en ny rubrik i bilag H. Der er tale om en forenkling og rationalisering, der sætter en stopper for proceduren for forudgående tilladelse, eftersom der ikke har været hverken klager eller overbevisende elementer, hvorefter det kunne konstateres, at de nedsatte satser, der blev anvendt i syv medlemsstater, skulle have skabt konkurrencefordrejning. Desuden vil direktivforslaget om leveringsstedet for gas og elektricitet²⁶ sikre, at beskatningen finder sted der, hvor erhververens faktiske forbrug finder sted, hvilket vil forhindre enhver form for konkurrencefordrejning mellem medlemsstaterne, alt efter om de anvender en nedsat sats eller ikke. Desuden medfører ændringen i stk. 4 generelt, at når medlemsstaterne nøjes med at anvende en nedsat sats på visse leveringer af varer eller ydelser eller på visse specifikke aspekter heraf, skal de sørge for, at denne sondring ikke giver anledning til konkurrencefordrejninger. Den kontrol, der hermed indføres generelt, skal altså sikre samme grad af sikkerhed som i den nuværende situation. Denne foranstaltning falder ind under de foranstaltninger, der foreslås med henblik på at gøre bilag H til den eneste referenceliste for anvendelse af andre satser end normalsatsen. Se ligeledes kommentarerne vedrørende det nye bilag H.
- Der foreslås to ændringer i stk. 4:
 - Dels foreslås det, at fristen på to år erstattes af en **frist på fem år**, hvor anvendelsesområdet for de nedsatte satser tages op til fornyet overvejelse. Det har nemlig vist sig, at det ikke er til nogen nytte at tage spørgsmålet op på grundlag af en rapport fra Kommissionen hvert andet år: erfaringen har vist, at fristen på to år er alt for kort til, at der dukker virkeligt nye elementer op.

²⁶ KOM(2002) 688 endelig udg. af 5. december 2002.

- Dels foreslås der et nyt afsnit 2. I lige linje med seneste retspraksis hos Domstolen for De Europæiske Fællesskaber er det vigtigt at gøre det klart, hvordan muligheden er for medlemsstaterne til at anvende en nedsat sats for hele eller blot en del af en kategori i bilag H. Denne mulighed indebærer, sådan som Domstolen har anført det i ovennævnte dom af 8. maj 2003, mulighed for at begrænse anvendelsen af den reducerede sats til konkrete og nærmere bestemte aspekter ved levering af varer eller ydelser, for det er i overensstemmelse med princippet om, at undtagelser og fravigelser skal fortolkes strengt. Følgelig er det for eksempel muligt for en medlemsstat at begrænse anvendelsen af en nedsat sats til konkrete og nærmere bestemte aspekter, såsom abonnementet, der giver abonnenterne ret til en minimumsmængde af elektricitet eller til at udelukke levering af alkoholiske drikkevarer fra den nedsatte sats, som de anvender på restaurationsydelser. Det er imidlertid vigtigt at sørge for, at anvendelsen af forskellige satser ikke giver konkurrencefordrejninger: derfor foreslås det, at medlemsstaterne skal være forpligtet til efter anmodning fra Kommissionen at fremsende de oplysninger, som er nødvendige for at kunne kontrollere, om denne betingelse er overholdt.
- Stk. 6, der blev indført med tiltrædelsesakten for Portugal²⁷, udgår og indsættes i den nye artikel 28, stk. 2, litra c): på grundlag heraf kan "*Republikken Portugal ... for transaktioner, der gennemføres i de autonome regioner Azorerne og Madeira, og for indførsler, der foretages direkte til disse regioner, anvende afgiftssatser, der er lavere end satserne for det kontinentale område*". Der foreslås en rationalisering af samtlige specifikke undtagelser, der er indrømmet visse medlemsstater af geografiske årsager, og at der bliver fælles regler for alle. For yderligere detaljer henvises til kommentarerne til den nye artikel 28, stk. 2, litra c).

6.2. Artikel 1, nr. 2)

75. Med artikel 1, nr. 2), bliver der to ændringer til artikel 28: det nuværende stk. 2 udskiftes og stk. 6 udgår.

6.2.1. Ny affattelse af artikel 28, stk. 2

76. Stk. 2 i artikel 28 omstruktureres, så der kan indføres følgende ændringer.

77. Artikel 28, stk. 2, litra a), (*nulsats og stærkt nedsat sats*)

For at kunne foretage en rationalisering af de specifikke undtagelser, er der grund til definitivt at indskrænke anvendelsesområdet for nulsatsen og de stærkt nedsatte satser til kun at omfatte de kategorier af varer og ydelser, der er anført i bilag H. Derfor er der indsat et nyt afsnit herom i den tidligere tekst.

På den anden side udgår den specifikke undtagelse, der blev indrømmet Irland med hensyn til at have tilladelse til at anvende en nedsat momsats for levering af energiprodukter til opvarmning og belysning. Det indebærer visse meget begrænsede ændringer i forhold til den nuværende situation. Således bliver levering af

²⁷ Tiltrædelsesakt: indsættelse af artikel 12, stk. 6, der tillader lavere satser for Azorerne og Madeira.

elektricitet, af gas via forsyningsnettet for naturgas og af varme forsynet via net tilføjet på listen i bilag H. Derimod vil levering af ethvert andet energiprodukt komme til at henhøre under den obligatoriske anvendelse af den normale momsats. For yderligere detaljer om tilføjjelsen af denne nye kategori henvises til kommentarerne til bilag H.

78. **Artikel 28, stk. 2, litra b)**, (*konjunkturbestemt stærkt nedsat sats*)

Den nye litra b) er den samme som tidligere litra c) i artikel 28, stk. 2, dog i let ændret udgave. Denne konjunkturbestemte foranstaltning, der er meget tæt på den standstill-foranstaltning, hvorefter der kan opretholdes en nulsats og en stærkt nedsat sats, kan bevares, for så vidt som dens anvendelsesområde bliver begrænset til de kategorier, der er omhandlet i bilag H. Derimod afskaffes muligheden for at anvende en sådan sats på restaurationsbranchen, på tøj og sko til børn og på boligsektoren. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at restauranter og boliger nu kommer til at indgå i bilag H. Følgelig er det kun tøj og sko til børn, som faktisk ikke længere kan pålægges en stærkt nedsat sats med den indførte ændring.

79. **Artikel 28, stk. 2, litra c) og d)**, (undtagelser for visse fjerntliggende områder)

Nogle af medlemsstaterne anvender for øjeblikket i visse områder satser, der er lavere end dem, der normalt er gældende. Der er her tale om undtagelser, der allerede er indrømmet Østrig²⁸, Portugal²⁹ og Grækenland³⁰. Hertil kan føjes Frankrig, som på Korsika for øjeblikket anvender lavere satser end dem, der er gældende på fastlandet. For Frankrigs, Grækenlands og Portugals vedkommende har disse undtagelser været begrundet med disse regioners fjerne geografiske beliggenhed og deres økarakter. For Østrigs vedkommende drejer det sig kun om to kommuner: Jungholz og Mittelberg, hvor der er en specifik undtagelse, som er begrundet i deres særlige geografiske situation (afsidesliggende i bjergene og i nærheden af Tyskland).

Det foreslås, at alle disse undtagelser samles i de nye litra c) og d) i artikel 28, stk. 2, at de ensrettes og udelukkende begrænses til varer og ydelser, der giver anledning til forbrug i disse områder. Følgelig udgår den nuværende litra f).

Der foreslås to forskellige foranstaltninger:

Artikel 28, stk. 2, litra c): For disse øregioner foreslås det, at de nævnte medlemsstater får tilladelse til at anvende satser (normalsats og/eller nedsatte satser), der er op til 30 % lavere end de tilsvarende satser på fastlandet. Denne begrænsning til 30 % findes allerede i teksten til den nuværende artikel 28, stk. 2, litra f), for Grækenlands vedkommende.

Artikel 28, stk. 2, litra d): For kommunerne Jungholz og Mittelberg foreslås det, at det stadig er tilladt at anvende en anden normalsats, som er lavere end den tilsvarende sats i resten af Østrig, forudsat at den ikke er lavere end 15 %.

²⁸ Tiltrædelsesakten ad artikel 12, stk. 3, litra a): for Jungholz og Mittelberg (kleines Walsertal): mulighed for at anvende en anden normalsats.

²⁹ Tiltrædelsesakt: indsættelse af artikel 12, stk. 6, der tillader lavere satser for Azorerne og Madeira.

³⁰ Artikel 28, stk. 2, litra f), for visse græske øer, forhandlet i direktiv 92/77/EØF.

I begge tilfælde skal de lavere satser, der således kommer til at gælde, udelukkende være begrænset til varer og ydelser, der giver anledning til et forbrug i disse områder. Det har nemlig for nylig vist sig, at de nuværende undtagelser kan misbruges: man har således konstateret, at der er virksomheder, som er aktive inden for elektronisk handel eller telekommunikation, der flytter til Azorerne eller Madeira for at kunne anvende de lavere satser, der anvendes på disse øer, på de varer og ydelser, som de leverer til slutbrugere i hele Fællesskabet. Der bør hurtigst muligt sættes en stopper for disse praksisser, som forvansker disse undtagelser, der udelukkende er blevet indrømmet for at tillade de berørte medlemsstater at tage hensyn til disse regioners fjerne beliggenhed og særlige geografiske situation.

80. Artikel 28, stk. 2, litra e), ny.

Denne litra, der vedrører den sats, der anvendes for lønforarbejdningssydelser, er den samme uden ændringer som tidligere litra h) i artikel 28, stk. 2.

81. Følgende bestemmelser udgår:

- Tidligere litra b) og e) i artikel 28, stk. 2. Med disse to foranstaltninger kunne medlemsstaterne fortsætte med at anvende nedsatte satser på varer og ydelser, der ikke var anført i bilag H. Ved at lade dem udgå bliver bilag H den eneste referenceliste til at fastlægge anvendelsesområdet for de nedsatte satser og andre undtagelser fra anvendelse af normalsatsen.
- Litra g), ifølge hvilken der skal foretages en fornyet behandling inden den 31. december 1994 af de i artikel 28, stk. 2, litra a) til f) omhandlede undtagelser på grundlag af en rapport fra Kommissionen, er blevet forældet.
- Tidligere litra i), j) og k) i artikel 28, stk. 2: disse specifikke undtagelser vedrører kategorier af varer og ydelser, som bliver tilføjet i bilag H, og bliver dermed forældede.

6.2.2. Artikel 28, stk. 6, udgår

82. Denne bestemmelse blev allerede fra starten betragtet som midlertidig: de nedsatte satser, der blev indført for arbejdskraftintensive ydelser, skulle være et forsøg, og efter en evaluering af resultaterne af forsøget skulle der træffes endelig beslutning om, hvorvidt de nedsatte satser skulle indføres i bilag H eller afskaffes. Kommissionens evalueringsrapport fra 2. juni 2003 (KOM (2003) 309), der delvis er baseret på rapporter fra de medlemsstater, der har deltaget i forsøget, konkluderer, at det ud fra forsøget med de arbejdskraftintensive ydelser og under hensyntagen til begrænsningerne i de anvendte analysemetoder ikke er muligt at slå fast, at der efter den pågældende momsnedsettelse har været en gunstig indvirkning på beskæftigelsen eller en begrænsning af undergrundsøkonomien. Kommissionen foreslår derfor, at dette kriterium ikke medtages ved revisionen af bilag H, og at man koncentrerer sig om at forbedre det indre markeds funktion.

Det må ikke glemmes, at Kommissionen allerede tidligere har været tilbageholdende over for anvendelse af nedsatte momssatser som beskæftigelsesfremmende foranstaltning. I en meddelelse til Rådet "Jobskabelse: Mulighed for nedsat moms på

arbejdskraftintensive tjenesteydelser i en forsøgsperiode og på frivillig basis"³¹ havde Kommissionen allerede gjort opmærksom på, at et sådant initiativ ikke var uden risiko for afgiftsneutraliteten og for det indre markeds funktion; endvidere er det slet ikke sikkert, at en lettelse af moms vil få positive virkninger for jobskabelsen (især at en sænkning af satser vil få en effektiv afsmitning på forbrugerpriserne). Denne analyse gik igen i Kommissionens forslag om at tillade forsøg med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser. Kommissionens tilbageholdenhed blev i øvrigt delt af en række medlemsstater. Men på grund af arbejdsløshedsproblemet mente Rådet og Kommissionen, at de medlemsstater, som ønskede det, skulle have tilladelse til at gøre forsøg med en momslettelse, der var rettet mod arbejdskraftintensive ydelser.

Uheldigvis har det ikke været muligt at konstatere en egentlig positiv effekt af denne satsnedsættelse. Det hænger nært sammen med, at det er vanskeligt at finde pålidelige data herom. Ved simulationer, der er foretaget på makroøkonomisk niveau har det dog vist sig, at en nedsættelse af arbejdskraftomkostningerne ved samme budgetudgift ville kunne skabe 52 % flere jobs. Under disse omstændigheder er Kommissionen af den opfattelse, at det vil være bedre ikke at fortsætte ad denne vej.

Ikke desto mindre skal det bemærkes, at alle de ydelser, der har været omfattet af forsøget, ikke nødvendigvis skal gå over til den normale momssats: nogle af de ydelser, der for øjeblikket er dækket, vil blive definitivt integreret i den nye kategori 10 i bilag H, det vil sige renovering og reparation af private boliger, samt vinduespudsning og rengøring i private husholdninger. Dette er et led i rationaliseringen af de specifikke undtagelser, som for øjeblikket er tilladt for visse medlemsstater.

Kommissionen er klar over, at det er nødvendigt, at lade medlemsstaterne træffe alle mulige foranstaltninger for at forbedre hjælpen til familier og til ældre, syge og handicappede, og foreslår derfor, at der i bilag H bliver indført pleje i hjemmet, som for øjeblikket er anført i bilag K.

6.3. Artikel 1, stk. 3 og 4

83. Artikel 1, stk. 3 og 4 erstatter det nuværende bilag H og ophæver bilag K. De nærmere detaljer ved ændringerne til bilag H fremgår af nedenstående.

84. Ophævelsen af bilag K er en følge af, at artikel 28, stk. 6, udgår.

6.4. Nyt bilag H

85. Der er udarbejdet et nyt bilag H, for at det kan blive rationaliseret og forenklet. Det bliver den eneste reference til at fastlægge anvendelsesområdet for de nedsatte satser og for de stærkt nedsatte satser og nulsatsen. Der er foretaget følgende ændringer:

- Rationalisering af dets struktur.
- Rationalisering af visse kategorier ved at foretage de fornødne justeringer og præciseringer.
- Tilføjelse af tre nye kategorier.

³¹ Meddelelse fra 12.11.1997, SEK(97) 2089 endelig udg.

86. Desuden er den indledende sætning blevet ændret, så den udtrykkeligt gør medlemsstaterne opmærksomme på muligheden af at anvende koderne fra COICOP, som er en klassifikation af varer og ydelser, der er udarbejdet på internationalt plan til statistisk brug, og som det kraftigt anbefales at anvende med henblik på en præcis definition af kategorierne i bilag H med henblik på at forbedre det indre markeds funktion. Den nuværende reference i den kombinerede nomenklatur vedrører nemlig kun varer.

6.4.1. Rationalisering af strukturen af bilag H

87. Den **nuværende struktur er blevet ændret lidt**, så kategorier af varer og ydelser, der ligger tæt på hinanden, samles under et. Således er tidligere kategori 12 og 13 (entré til sportsbegivenheder og adgang til brug af sportsfaciliteter) blevet samlet under et og flyttet, så de er at finde under kategorier af tilsvarende art (kultur, fritid og sport). Ud fra samme ræsonnement er der indført nye rubrikker, ikke i slutningen, men inde i den nuværende liste.

6.4.2. Ændring af eksisterende kategorier

88. Kategori 4: hjælpemidler til handicappede. Af rapporten fra 2001 fremgik det, at der har været mange anmodninger vedrørende kategori 4 i bilag H, som kun omfatter lægeudstyr, hjælpemidler og andre apparater, der anvendes til at mindske eller behandle handicaps. Blandt andet er nogle af spørgsmålene gået på, hvad denne kategori nøjagtigt dækker for at vide, om den også vedrører langtidssyge. Det ser ikke ud til at være nødvendigt at præcisere nærmere her, da begrebet handicap er tilstrækkeligt bredt til også at dække alvorligt syge eller langtidssyge. Derimod er det klart, at hjælpemidler eller apparater, der var specielt udformet eller indrettet til handicappede (for eksempel et Braille-tastatur, en særligt indrettet bil ...) ikke kunne omfattes af den nedsatte sats, selv om de er på lige linje med den pågældende kategori. Kommissionen foreslår derfor at de tilføjes i kategori 4.

89. Kategori 10: **boliger**.

Denne **ændring** er **grundlæggende** og består i en vigtig udvidelse af medlemsstaternes mulighed for at anvende en nedsat sats for boliger. Den forenkler og rationaliserer den nuværende situation, der er karakteriseret ved at være yderst kompliceret.

I rapporten fra 2001 anførte Kommissionen (pkt. 48) allerede, at behandlingen af byggeydelser, for så vidt angår momsatsen, er meget repræsentativ for de komplicerede bestemmelser om nedsatte satser. Principielt finder den normale sats i henhold til artikel 12, stk. 3, litra a), første afsnit, i sjette direktiv anvendelse på leverancer af varer og ydelser med tilknytning til bygninger. Hvad angår retsgrundlaget for anvendelsen af den nedsatte sats, anvendes der imidlertid tre typer bestemmelser:

- I henhold til tredje afsnit i denne bestemmelse kan medlemsstater, der ønsker det, anvende en nedsat sats på transaktioner fastsat i kategori 9 i bilag H, dvs. **levering, opførelse, renovering og ombygning af boliger som led i en socialpolitik**. Denne afgrænsning har det vist sig at være meget vanskelig at gennemføre, og den har givet anledning til meget forskellige praksisser i medlemsstaterne, eftersom selve begrebet socialpolitik på boligområdet ikke er

fastlagt på EF-plan, og det dermed er op til dem at gennemføre det. Desuden er sondringen mellem renovering og ombygning på den ene side og reparation (som ikke er med for øjeblikket) på den anden side slet ikke nem.

- I henhold til artikel 28, stk. 2, i sjette direktiv kan visse medlemsstater inden for rammerne af overgangsordningen og under overholdelse af visse betingelser på ikke på anden måde definerede boliger i almindelighed anvende enten en nedsat sats, der er lavere end det minimum, der er fastsat i artikel 12, stk. 3, litra a), tredje afsnit, en af de to nedsatte satser, der er fastsat i samme artikel, eller en nedsat sats, der imidlertid ikke er lavere end 12%
- I henhold til artikel 28, stk. 6, i sjette direktiv (indsat ved direktivet om arbejdskraftintensive ydelser) anvendes der en nedsat sats i en periode af tre års varighed, men uden tidsmæssig begrænsning for sociale boligernes vedkommende. Dette direktiv vedrører "reparation og renovering af private boliger, bortset fra materialer, som udgør en betydelig del af værdien af den leverede tjenesteydelse".

For øjeblikket er det sådan, at boliger pålægges en nedsat sats i ti medlemsstater, og at begrænsningen til sociale boliger anvendes på meget forskellig måde, eller slet ikke anvendes som følge af et spillerum, der er givet i den ene eller den anden specifikke undtagelse. Problemet med disse specifikke undtagelser er, at de er forbeholdt de medlemsstater, som har forhandlet dem, men er forbudt for de øvrige. Da der ikke er en EF-definition på socialpolitik på boligområdet, har denne begrænsning desuden ingen mening og er fuldstændig ineffektiv.

For at rationalisere denne komplicerede og kaotiske situation og forbedre det indre markeds funktion foreslås der følgende:

- Ordene : "som led i en socialpolitik" udgår.
- Der indsættes reparation, vedligeholdelse og rengøring af boliger.
- Der indsættes udlejning af boliger, forudsat at denne ydelse ikke er fritaget for afgift i henhold til artikel 13. Medlemsstaterne har således frihed til at indrømme deres afgiftspligtige personer ret til at vælge beskatning af udlejning af fast ejendom: hvis beskatningen vedrører en bolig, forekommer det hensigtsmæssigt at indrømme den pågældende medlemsstat ret til at anvende en nedsat sats. I den forbindelse har Østrig forhandlet og opnået tilladelse til at anvende en nedsat sats på udlejning af fast ejendom til beboelsesformål: med henblik på at rationalisere de midlertidige undtagelser, bør denne mulighed udvides til at omfatte samtlige medlemsstater.

Med disse ændringer bliver anvendelsesområdet for de nedsatte satser betragteligt rationaliseret, og kategori 2 og 3 i bilag K (Reparation og renovering af private boliger og vinduespudding og rengøring i private husholdninger) medtages heri. Af hensyn til subsidiaritetsprincippet vil det stadig være medlemsstaterne, der skal afgrænse anvendelsesområdet for de nedsatte satser: de vil dermed altid have mulighed for kun at anvende den nedsatte sats på nogle af de transaktioner, der er omhandlet i bilag H.

Disse ændringer er ikke af en sådan art, at de skaber konkurrencefordrejninger, der er skadelige for det indre markeds funktion: således er det sted, hvor der pålægges afgifter på ydelser med tilknytning til fast ejendom, altid dér, hvor ejendommen er beliggende. Alle dem, der leverer ydelser med tilknytning til en ejendom, er dermed undergivet de samme vilkår med hensyn til satser, uanset hvilken medlemsstat de er etableret i.

90. Kategori 19: renholdelse af gader, behandling af affald osv.

Anvendelsesområdet for denne kategori er fastlagt alt for snævert, hvilket betyder, at ydelser, der er meget sammenlignelige, bliver behandlet på forskellig måde hvad angår satser. Mens renholdelse af gader og renovation kan pålægges nedsat sats, er kloakarbejde ikke medtaget. Ligeledes kan den nedsatte sats anvendes på behandling af affald, men ikke på genbrug. Det foreslås, at der bliver sat en stopper for dette.

6.4.3. Tilføjelse af nye kategorier

91. **Retten til at anvende nedsatte satser udvides** til at omfatte de kategorier af varer og ydelser, som der er **særlige undtagelsesforanstaltninger** for, der allerede tillader en række medlemsstater at anvende nedsatte satser, når det ikke har været til skade for det indre markeds funktion.

Der tilføjes nu følgende kategorier.

92. Kategori 12: levende planter, blomsterdykningsprodukter og træ til brændsel

Tilføjelsen af denne kategori er ikke en grundlæggende ændring af den nuværende struktur af de nedsatte satser. I henhold til artikel 28, stk. 2, litra i), kan medlemsstaterne nemlig anvende en nedsat sats på disse produkter. Denne bestemmelse blev indsat i 1996 ved direktiv 96/42/EF som en overgangsforanstaltning, ud fra den betragtning at den mest hensigtsmæssige løsning ville være, at muligheden for at anvende en reduceret sats på disse leveringer blev udvidet til alle medlemsstater i en overgangsperiode. Denne nedsatte sats anvendes for øjeblikket af elleve medlemsstater (i diverse udstrækning). Der er derfor grund til ikke at lade denne bestemmelse være midlertidig længere og definitivt at integrere denne kategori i bilag H. Denne foranstaltning giver en rationalisering og en forenkling af den nuværende struktur i satserne.

93. Kategori 14: restaurationsydelser

For øjeblikket er der otte medlemsstater (Spanien, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Østrig og Portugal), der allerede har tilladelse til at anvende en nedsat sats. De syv øvrige medlemsstater har derimod ikke tilladelse til at indføre en sådan nedsat sats.

Desuden har fire kandidatlande som led i forhandlingerne med henblik på tiltrædelse fået tilladelse til indtil den 31. december 2007, at opretholde en nedsat sats for restauranter: Cypern, Polen, Slovenien og Ungarn.

Kommissionen er klar over problemerne i restaurationsbranchen. Denne sektor har således flere gange indgivet anmodninger om at kunne benytte en nedsat sats, blandt andet som led i arbejdskraftintensive ydelser. Rådet har imidlertid ikke været for dette

forsøg. Det er imidlertid vigtigt at rationalisere den nuværende situation, som der ikke længere er nogen begrundelse for at opretholde.

I den forbindelse foreslås det, at der bliver tilføjet restaurationsydelser i bilag H. Ved restaurationsydelser dækker man både klassisk restauration og catering samt lignende, der har til opgave at tilbyde færdigretter og bringe dem ud som led i en kontrakt, der er indgået for en afgrænset periode mellem et cateringfirma og kunden (virksomheder, offentlige myndigheder, hospitaler ...).

Selve arten af ydelserne og de regler, der gælder for dem med hensyn til beskatningssted, har som konsekvens, at risikoen for virksomhedsflytning er minimal. Desuden er ophold på hoteller og andre lignende etablissementer allerede medtaget i bilag H. Tilføjjelsen af restaurationsydelser kan dermed betragtes om en virkelig rationalisering. Denne tilføjjelse bør gøre det muligt at anvende en nedsat sats på restaurationsydelser i et større antal medlemsstater, og den er potentielt et skridt i retning af en mere ensartet anvendelse af de nedsatte satser.

94. Kategori 18: pleje i hjemmet

Det foreslås, at der i bilag H bliver indført pleje i hjemmet, som for øjeblikket er anført i bilag K, punkt 4. Dermed kan der anvendes en nedsat sats på for eksempel hjemmehjælp og pleje af børn, ældre, syge eller handicappede. Anvendelsen af en nedsat sats kan således være et absolut nødvendigt supplement til andre foranstaltninger, der allerede tilbydes på nationalt plan for at forbedre hjælpen til familier og for eksempel afhjælpe problemerne i forbindelse med befolkningens aldring. I betragtning af at disse ydelser er næsten rent lokale, vil en udvidelse af anvendelsesområdet for de nedsatte satser ikke kunne skabe problemer for det indre markeds funktion. Desuden kan nogle af disse aktiviteter, når de udføres af organer af almennyttig karakter, enten være omfattet af undtagelsen i henhold til artikel 13, litra A, stk. 1, litra g), eller af en nedsat sats på grundlag af den nuværende kategori 14. For øjeblikket er der i de fleste medlemsstater indført fritagelse eller en nedsat sats for nogle af disse ydelser.

95. Kategori 20: levering af elektricitet, gas og varme

Anvendelsen af en nedsat sats for leveringer af naturgas og elektricitet er allerede mulig med artikel 12, stk. 3, litra b), i sjette momsdirektiv. Det er dog for øjeblikket betinget af en forudgående tilladelse fra Kommissionen, der skal kontrollere, om betingelsen for, at der ikke hermed opstår konkurrencefordrejning, er opfyldt.

Endvidere har Irland i henhold til artikel 28, stk. 2, litra a), tredje afsnit, tilladelse til at anvende en nedsat sats på visse energiprodukter til opvarmning og belysning.

For øjeblikket er der syv medlemsstater, der anvender en nedsat sats for leveringer af naturgas og/eller elektricitet, uden at der er blevet anmeldt konkurrencefordrejninger i forhold til de andre medlemsstater, der anvender normalsatsen. Desuden vil beskatningsreglerne i direktivforslaget vedrørende leveringsstedet for gas og elektricitet forhindre risici fremover.

Indføjjelsen i bilag H er altså en forenkling af proceduren og en rationalisering af de nuværende regler.

Levering af varme forsynet via net bliver tilføjet, for det har de samme karakteristika og svarer til de samme behov, som levering af elektricitet og gas gennem forsyningsnettet for naturgas. Det har vist sig, at forbuddet mod at anvende en nedsat sats på varmenettene gav anledning til ulige behandling i afgiftsmæssig henseende i forhold til gas og elektricitet. Og disse tre energiforsyningsmåder fungerer jo i net og på en meget sammenlignelig måde. I betragtning af at disse net i det væsentlige har en lokal karakter, kan risikoen for konkurrencefordrejninger betragtes som værende minimal, om ikke ikke-eksisterende.

6.4.4. Radio- og tv-modtagelse og den kulturelle sektor

96. Ifølge artikel 13, litra A, stk. 1, litra q), er for øjeblikket virksomhed udøvet af offentlige radio- og fjernsynsorganer, som ikke har kommerciel karakter, fritaget for afgift. Denne fritagelse er uforandret inden for nærværende direktivforslag.
97. Endvidere anvendes der for øjeblikket på grundlag af den nuværende kategori 7 i bilag H en nedsat sats (i diverse udstrækning) af seks medlemsstater (Belgien, Grækenland, Frankrig, Italien, Østrig og Finland (udelukkende for offentlige licenser).

Om den nedsatte sats skal opretholdes for radio og tv, når den ikke er tilladt for levering for ydelser ad elektronisk vej, har Kommissionen undersøgt meget grundigt, for det kan give et problem med konkurrencefordrejning i betragtning af den voksende distribution af radio- og tv-programmer via internet og omvendt distribution af internetydelser via tv. Opretholdelse af retten til at anvende en nedsat sats inden for et og samme land risikerer at føre til forskellig beskatning af den samme ydelse, alt efter hvilken overførselsmåde der benyttes, og at fremkalde store forskelle i beskatningen mellem de forskellige medlemsstater. Disse fordrejninger vil allerede kunne ske for segmenter, der er under hurtig udvikling, og som mærker en meget stærk konkurrence på priserne. Det er tilfældet med højhastighed for internettet, hvor konkurrencen på priserne er kraftig mellem ADSL via telefonnettet eller kabel-tv. I betragtning af arten af disse ydelser bliver de desuden meget let udsat for grænseoverskridende konkurrencefordrejninger, eftersom de kan leveres fra lige meget hvor i verden eller i EU.

Normalsatsen anvendes allerede i vid udstrækning for radio- og tv-modtagelse (ti medlemsstater), og det er obligatorisk at anvende den for telekommunikation og ydelser, der leveres ad elektronisk vej. Desuden har Rådet givet et klart signal i forbindelse med vedtagelsen af direktivet om elektronisk handel: der bliver ikke tale om en nedsat sats for ydelser, der leveres ad elektronisk vej. Kommissionen har derfor undersøgt, om det ikke ville være en fordel at benytte den samme fremgangsmåde over for radio- og tv-modtagelse, hvormed der vil kunne sikres lige behandling for den audiovisuelle sektor, informatiksektoren og telekommunikationssektoren.

Men eftersom det for øjeblikket drejer sig om nye markeder, som endnu ikke har kunnet konstatere egentlige problemer med konkurrencefordrejninger, foreslår Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt, at de nedsatte satser afskaffes for radio- og tv-modtagelse. Kommissionen vil dog meget nøje overvåge denne sektor og i givet fald fremlægge passende forslag.

Endvidere vil eventuelle spørgsmål om konkurrencefordrejning inden for hele kultursektoren, blandt andet mellem de forskellige kulturelle støtteordninger, blive undersøgt tilbundsående: der er nemlig indkommet klager om ulige behandling fra hele denne sektor.

Under alle omstændigheder vil disse sektorer blive taget op til nøje overvejelse i forbindelse med den kommende rapport, og anvendelsesområdet for de nedsatte satser vil blive taget op til overvejelse igen i 2008.

6.4.5. andre igangværende ændringer: nedsatte satser for visse postydelser

98. I forslaget til direktivet om ændring af direktiv 77/388/EØF hvad angår merværdiafgift på ydelser præsteret i postsektoren³² har Kommissionen foreslået, at der i bilag H tilføjes "*Standardpostydelser i forbindelse med adresserede breve og pakker til almindelig korrespondance, reklameforsendelser, bøger, kataloger og aviser på op til 2 kg, som er den faste øvre grænse for, at denne mulighed kan anvendes.*".

Kommissionen har således ment, at selv om den bedste og mest enkle løsning rent teknisk set ville være at lægge afgift på alle postydelser med en og samme sats, så var det vigtigt at tillade medlemsstaterne at anvende en nedsat sats for at mindske indvirkningen på priserne for den endelige forbruger, når den fritagelse, der gælder for øjeblikket, afskaffes.

Det skal her understreges, at hovedformålet med dette forslag først og fremmest er at afskaffe den fritagelse, som de offentlige posttjenester for øjeblikket er omfattet af. En eventuel anvendelse af en nedsat sats er blot en følge af, at fritagelsen bliver afskaffet.

Dette forslag ligger for øjeblikket på Rådets bord, og den nedsatte sats vil blive indført i bilag H, så snart det andet forslag bliver vedtaget. Det er dog overhovedet ikke nødvendigt at foreslå en ændring i forbindelse med nærværende forslag. Det vil nemlig ikke være juridisk korrekt at indføre en nedsat momsats for disse ydelser i nærværende forslag, så længe beslutningen om at ophæve den fritagelse, som posttjenesterne for øjeblikket er omfattet af, endnu ikke er vedtaget af Rådet.

7. KONKLUSION

99. Den foreslåede ændring er et vigtigt skridt i retning af en forbedring af det fælles moms-system med henblik på at forbedre det indre markeds funktion. Den forenkler i høj grad moms-satserne for hele EU og bevarer samtidig afgiftskompetencen hos medlemsstaterne med hensyn til at bestemme, hvilke moms-satser der skal anvendes på deres område. Kommissionen foreslår således ikke, at der ændres ved det niveau, moms-satserne har, ej heller at den frivillige karakter af de nedsatte satser afskaffes.
100. Med denne etape er der langt endnu, inden den harmonisering af satserne, der blev indledt i 1992 for at realisere det indre marked, er færdig: der vil være andre etaper, der skal gennemføres på længere sigt.

³² KOM (2003) 234 endelig af 5. 5.2003.

101. Under alle omstændigheder vil der blive foretaget en første revurdering i forbindelse med revisionen af momsordningen for aktiviteter, der hører under offentlige myndigheder, der har at gøre med fritagelsesordningen til fordel for visse former for virksomhed af almen interesse, der er omhandlet i artikel 13 i sjette momsdirektiv.
102. Allerede for øjeblikket er der således et vist antal kategorier i bilag H, som vedrører varer og ydelser, der leveres af offentlige organer, eller for hvilke der er fastsat en fritagelse: momsen anvendes kun, når disse organer bliver privatiseret, eller når ydelserne leveres af virksomheder, som ikke opfylder betingelserne for kunne opnå udelukkelse fra anvendelsesområdet for momsen eller fritagelse. Der gælder visse nedsatte satser i den forbindelse.
103. Denne revision er planlagt til 2004, for at der kan foretages en konsekvensanalyse, og der skal sikres en analyse af de økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser af forslaget. I den forbindelse vil spørgsmålet om gældende momssatser nødvendigvis blive taget i betragtning.

BILAG 1

liste over satser, der anvendes for øjeblikket på visse kategorier af varer og ydelser, som der foreslås en rationalisering af

VARER OG YDELSER	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Medicinsk udstyr til handicappede	6 21	25	7	8	7	5,5	0	4 20	3	19	20	5	22 [ex]	25 [ex]	0 5
Ejendomssektoren:															
Sociale boliger (kategori 9/bilag H)	12	25	7 16	8	4 7	5,5 19,6	13,5	4 10	3 15	19	20	[ex] 5	22	25 [ex]	17,5 5 0
Renovering og reparation (kategori 2 /bilag K)	6 ³³ 21	25	16	18	7 ³⁴	5,5 ³⁵ 19,6	13,5 ³⁶	10 20	3 15	6 ³⁷ 19	20	5 19	22	25	17,5 5 ³⁸
Byggegrunde	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	16	19,6	[ex]	20	[ex]	19	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex] 17,5
Levering af nye bygninger	21	[ex]	[ex]	18	7 16	19,6	13,5 ³⁹	10 20	15	19	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	0 17,5
Opførelse af nye bygninger	21	25	16	18	4 7	19,6	13,5 ⁴⁰	10	3 15	19	20	5 19	22	25	17,5 0

³³ Renovering og reparation af private boliger, der er mere end fem år gamle.

³⁴ Murerarbejde i forbindelse med reparation af private boliger.

³⁵ Renovering og reparation af private boliger, der har været færdige i mere end to år.

³⁶ Parkeringsats.

³⁷ Malerarbejde og gipsarbejde i forbindelse med renovering og reparation af private boliger, der er mere end femten år gamle.

³⁸ Udelukkende for øen Man.

³⁹ Parkeringsats.

⁴⁰ Parkeringsats.

VARER OG YDELSER	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Behandling af affald og spildevand	21	25	[-] 16	8	7	5,5 19,6	[-] 13,5	10 20	3	19	10	19 5	22	25	17,5 0
Afskårne blomster og planter:															
Til pynt	6	25	7	8	7	5,5	13,5	10	6	6 19	10	12	22	25	17,5
Fødevarerproduktion	6	25	7	4 8	7	5,5	0	10	3	6	10	5	17	25	0
Hotelfag	6/[ex]	25	16	8	7	5,5	13,5	10	3	6	10	5	8	12	17,5
Restauranter	21	25	16	8 18	7	19,6	13,5	10	3	6	10 20	12	22	25	17,5
Vand	6	25	7	8	7	5,5	[ex]	10	3	6	10	5	22	25	0 17,5
Gas	21	25	16	8	16	19,6/ 5,5	13,5 ⁴¹	10	6	19	20	5	22	25	5
Elektricitet	21	25	16	8	16	19,6/ 5,5	13,5 ⁴²	10	6	19	20	5	22	25	5
Træ til brændsel	6	25	7	8	16	5,5	13,5 ⁴³	10	12	19	10	19	22	25	17,5
Træ til industrien	21	25	7	18	16	19,6	21	20	15	19	10 20	19	22	25	17,5

⁴¹ Parkeringsats.

⁴² Parkeringsats.

⁴³ Parkeringsats.

VARER OG YDELSER	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Telekommunikationsydelser:															
-Telefon/fax/telex/osv.	21	25	[ex]	18	16	19,6	21	20	15	19	20	19	22	25	17,5
Betalings-tv /	12	25	16	8	16	5,5	21	10	15	19	10	19	22	25	17,5
Teledistribution	21														
Offentlige licenser -	[-]	25	[ex]	[ex]		2,1	[ex]	4	[ex]	[ex]	10		8	[ex]	[ex]
Beklædning: Til voksne	21	25	16	18	16	19,6	21	20	12 15	19	20	19	22	25	17,5
Til Børn	21	25	16	18	16	19,6	0	20	3	19	20	19	22	25	0
Sko: Til voksne	21	25	16	18	16	19,6	21	20	15	19	20	19	22	25	17,5
Til Børn	21	25	16	18	16	19,6	0	20	3	19	20	19	22	25	0

BILAG 2
Sammenligning af priser og momssatser for nogle sektorer - år 1999

I følgende tabel vises indekser over købekraftskorrigerede forbrugerpriser for udvalgte varer (EU = 100)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
KATEGORI															
Beklædning g pris	147	102	92	101	87	103	72	120	120	76	133	71	97	125	89
sats	21%	25%	16%	18%	16%	20,6%	21%	20%	15%	17,5%	20%	17%	22%	25%	17,5%
Børne- beklædning pris	117	92	118	125	103	104	61	92	119	98	103	88	95	103	99
sats	21%	25%	16%	18%	16%	19,6%	0%	20%	3%	19%	20%	17%	22%	25%	0%
Børnefodtøj pris	128	119	111	85	77	101	92	81	126	105	109	67	110	98	116
sats	21%	25%	16%	18%	16%	19,6%	0%	20%	3%	19%	20%	17%	22%	25%	0%
Indspillede medier (plader, CD, audiokassetter, videokassetter osv.) pris	87	121	82	87	95	110	100	106	85	111	89	88	130	107	116
sats	21%	25%	16%	18%	16%	20,6%	21%	20%	15%	17,5%	20%	17%	22%	25%	17,5%
Frisør- virksomhed pris	90	127	101	84	103	95	81	91	124	96	124	62	119	108	120
sats	21%	25%	16%	18%	7%	19,6%	12,5%	20%	6%	6%	20%	17%	22%	25%	17,5%

Kilde: Eurostat - EU=100, 1999-data
Priserne er inklusive moms

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 77/388/EØF vedrørende de nedsatte momssatser

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93,

under henvisning til forslag fra Kommissionen⁴⁴,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet⁴⁵,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁴⁶, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Bestemmelserne i Rådets direktiv 77/388/EF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag⁴⁷ tillader medlemsstaterne at anvende en eller to nedsatte satser, som ikke må være lavere end 5 %, og som udelukkende kan anvendes på en udtømmende liste over leveringer af varer og ydelser.
- (2) Det fremgår desuden heraf, at Rådet på grundlag af en rapport fra Kommissionen hvert andet år, fra og med 1994, skal tage anvendelsesområdet for de nedsatte satser op til revision.
- (3) Kommissionen har i en meddelelse fra 2000⁴⁸ fastlagt en strategi til forbedring af momssystemet i det indre marked. Den har foreslået en levedygtig strategi, som fokuserer på fire hovedmål, nemlig forenkling og modernisering af de nuværende regler, en mere ensartet anvendelse af de nuværende bestemmelser og en ny iværksættelse af det administrative samarbejde.
- (4) I den anledning har Kommissionen foreslået et handlingsprogram i etaper, så at man på kort sigt kan nå frem til konkrete og nødvendige forbedringer af det nuværende system. I den forbindelse bør der foretages en revision og en rationalisering af regler og undtagelser, der finder anvendelse på de nedsatte momssatser.

⁴⁴ EFT C [...] af [...], s. [...].

⁴⁵ EFT C [...] af [...], s. [...].

⁴⁶ EFT C [...] af [...], s. [...].

⁴⁷ EFT L 145 af 13.6.1977, s. 1. Direktivet er senest ændret ved direktiv 2002/93/EF (EFT L 331 af 7.12.2002, s. 27).

⁴⁸ KOM(2000) 348 endelig af 7.06.2000.

- (5) Under alle omstændigheder må enhver ændring, der indføres, være forenelig med Fællesskabets langsigtede mål om overgang til den endelige momsordning, der baseres på princippet om, at momsen pålægges i oprindelseslandet; det indebærer, at man må fortsætte med tilnærmelsen af momssatserne.
- (6) I den sidste rapport fra Kommissionen af 22. oktober 2001⁴⁹ blev det konkluderet, at anvendelsesområdet for de nedsatte satser bør tages op til ny vurdering efter en evaluering af forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser.
- (7) I Kommissionens evalueringsrapport fra 2. juni 2003⁵⁰, der blandt andet er udarbejdet på grundlag af rapporter fra de medlemsstater, der har deltaget i forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser, konkluderes det, at på grundlag af dette forsøg er det ikke muligt at slå fast, at denne momsnedsettelse har haft gunstig indvirkning på beskæftigelsen, eller at den har betydet en begrænsning af undergrundsøkonomien.
- (8) I betragtning af dels de meget lidt overbevisende resultater af forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser og dels nødvendigheden af at forbedre det indre markeds funktion er der grund til at foretage en revision af den nuværende struktur for de nedsatte momssatser.
- (9) Denne revision skal ikke kun gå på en revision af deres anvendelsesområde, herunder inddragelse af nye kategorier eller præcisering af allerede anførte kategorier, men bør også udvides til at omfatte de forskellige specifikke undtagelser, der gælder med hensyn til satser, for at forenkle og rationalisere dem. Den bør også omfatte passende foranstaltninger, hvormed det kan afgøres definitivt, hvilken momssats der skal gælde for arbejdskraftintensive ydelser.
- (10) Af hensyn til retssikkerheden bør det først præciseres, at det står medlemsstaterne frit, om de vil anvende en nedsat sats på blot en del af en kategori over leveringer af varer og ydelser i bilag H, forudsat at anvendelsen af den nedsatte sats ikke giver anledning til konkurrencefordrejninger, og at Kommissionen har de nødvendige oplysninger til rådighed til at kunne verificere, at der ikke er sådanne fordrejninger.
- (11) Ligeledes bør fristen på to år erstattes af en frist på fem år, hvor anvendelsesområdet for de nedsatte satser tages op til fornyet overvejelse. Erfaringen har nemlig vist, at fristen på to år er alt for kort til, at der dukker virkeligt nye elementer op.
- (12) Endelig bør der gives medlemsstaterne lige muligheder for at anvende nedsatte satser på en række områder og de mange undtagelser, der for øjeblikket anvendes for satserne, bør rationaliseres for at undgå potentielle konkurrencefordrejninger.
- (13) Listen over leveringer af varer og ydelser, der kan blive belagt med nedsatte momssatser, bør altså tages op igen, for at der kan blive indført de kategorier af varer og ydelser, som en række af medlemsstaterne anvender en nedsat sats for på grundlag af specifikke undtagelser, uden at det har kunnet konstateres, at det bringer det indre markeds funktion i fare.
- (14) De undtagelser, der gælder for satser, bør ligeledes tages op igen for kun at opretholde dem, hvis de vedrører varer og ydelser, der kan belægges med nedsatte satser, således

⁴⁹ KOM(2001) 599 endelig af 22.10.2001.

⁵⁰ KOM(2003) 309 endelig, af 2.6.2003.

at man får en enkelt referenceliste for anvendelse af andre satser end normalsatsen. Dette betyder en forenkling og en vigtig rationalisering af strukturen af momsatsene, som kan forbedre det indre markeds funktion.

- (15) De undtagelser, der er indrømmet af hensyn til visse regioners geografiske situation, bør gøres ensartede og udelukkende begrænses til varer og ydelser, der giver anledning til forbrug i disse områder.
- (16) Direktiv 77/388/EØF bør derfor ændres -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Direktiv 77/388/EØF ændres således:

- 1) I artikel 12 foretages følgende ændringer:
- a) Stk. 3, litra b), udgår.
- b) Stk. 4 affattes således:

"Hver reduceret sats fastsættes således, at det normalt vil være muligt i det merværdiafgiftsbeløb, der fremkommer ved anvendelsen af denne sats, at foretage fradrag af den samlede, i henhold til artikel 17, fradragsberettigede merværdiafgift.

Medlemsstaterne kan inden for en given kategori i bilag H nøjes med at anvende en nedsat sats på visse leveringer af varer eller ydelser eller på visse specifikke aspekter af en og samme levering af varer eller ydelser, forudsat at denne anvendelse af forskellige satser ikke giver anledning til konkurrencefordrejninger.

Efter anmodning fra Kommissionen er medlemsstaterne forpligtede til at fremsende de oplysninger, som er nødvendige for at kunne kontrollere, om denne betingelse er overholdt.

På grundlag af en rapport fra Kommissionen tager Rådet hvert femte år, første gang i 2004, de reducerede satsers anvendelsesområde op til revision. Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen beslutte at ændre listen i bilag H.

- c) Stk. 6 udgår.
- 2) I artikel 28 foretages følgende ændringer:
- a) Stk. 2 affattes således:

«2. Uanset artikel 12, stk. 3, anvendes bestemmelserne i litra a) til e) i den overgangsperiode, der er omhandlet i artikel 28.

a) De fritagelser med tilbagebetaling af den i det tidligere omsætningsled erlagte afgift og de nedsatte satser, der er lavere end den i artikel 12, stk. 3, fastsatte minimumssats for de nedsatte satser, som var i kraft pr. 1. januar 2003, som er i overensstemmelse med Fællesskabets forskrifter, og som opfylder betingelserne i artikel 17, sidste led, i andet direktiv af 11. april 1967, kan opretholdes.

Den i første afsnit omhandlede undtagelse må dog kun vedrøre leveringer af varer og ydelser i en af kategorierne i bilag H.

Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, som gør det muligt at sikre, at der kan foretages beregning af egne indtægter i forbindelse med disse transaktioner.

b) Medlemsstater, som efter artikel 12, stk. 3, skulle forhøje den normalsats, de anvendte pr. 1. januar 1991, med mere end 2 %, kan for leveringer af de i bilag H anførte kategorier af varer og ydelser anvende en nedsat sats, som er lavere end det i artikel 12, stk. 3, fastsatte minimum for den nedsatte sats.

Medlemsstaterne kan ikke indføre fritagelser med tilbagebetaling af den i det tidligere omsætningsled erlagte afgift på grundlag af første afsnit.

c) Følgende medlemsstater kan på leveringer af varer og ydelser, der foretages i visse fjerntliggende øregioner, og som giver anledning til forbrug i disse områder, samt på indførsel, der foretages direkte til disse regioner, anvende momssatser, der er op til 30 % lavere end de tilsvarende satser på fastlandet:

i) Frankrig: på Korsika

ii) Grækenland: i departementerne Lesbos, Chios, Samos, Dodekaneserne og Kykladerne samt på følgende øer i Det Ægæiske Hav: Thassos, De Nordlige Sporader, Samothrake og Skyros

iii) Portugal: i de autonome regioner Azorerne og Madeira.

d) Østrig kan for leveringer af varer og ydelser, der foretages i kommunerne Jungholz og Mittelberg og giver anledning til forbrug i disse områder, anvende en anden normalsats, som er lavere end den tilsvarende sats i resten af Østrig, men som ikke må være lavere end 15 %.

e) De medlemsstater, der pr. 1. januar 1993 benyttede sig af den mulighed i artikel 5, stk. 5, litra a), som var i kraft denne dato, kan ved levering af lønforarbejdningssydelser anvende den sats, der anvendes på den vare, der fremkommer ved lønforarbejdningen.

Ved anvendelsen af første afsnit forstås ved levering af lønforarbejdning, at den erhvervsdrivende til sin kunde leverer en løsøregenstand, som han har fremstillet eller samlet ved hjælp af materialer eller genstande, som kunden har stillet til rådighed for ham til dette formål, uanset om den erhvervsdrivende har leveret en del af de anvendte materialer eller ej.

b) Stk. 6 udgår.

3) Bilag H erstattes af teksten i bilaget til nærværende direktiv.

4) Bilag K udgår.

Artikel 2

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 31. december 2003. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse retsfor skrifter samt en sammenligningstabel over disse retsfor skrifter og bestemmelserne i dette direktiv.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*

"BILAG H

LISTE OVER LEVERINGER AF VARER OG YDELSER, SOM KAN BELÆGGES MED NEDSATTE MOMSSATSER

Ved transponering af nedenstående kategorier til national ret, kan medlemsstaterne anvende koderne i COICOP-klassifikationen eller, hvis det drejer sig om varer, til den kombinerede nomenklatur til at fastsætte, hvad den pågældende kategori præcist dækker.

Kategori	Beskrivelse
1	Levnedsmidler og foder (herunder drikkevarer bortset fra alkoholholdige drikkevarer); levende dyr, frø, planter og ingredienser, der normalt er bestemt til anvendelse ved tilberedning af levnedsmidler eller foder; produkter, der normalt er bestemt til at anvendes som supplement til eller i stedet for levnedsmidler og foder.
2	Vandforsyning.
3	Farmaceutiske produkter, som normalt anvendes til sundhedspleje, sygdomsforebyggelse og medicinsk og veterinærmedicinsk behandling, herunder svangerskabsforebyggende produkter og hygiejnebeskyttelsesmidler til kvinder.
4	Medicinsk udstyr, hjælpemidler og andre apparater, der normalt anvendes til at mindske eller behandle handicaps, udelukkende til handicappedes personlige brug, samt apparater og hjælpemidler, det være sig elektriske, elektroniske eller andre, og transportmidler, der er udformet eller specielt indrettet til handicappede. Reparation af ovennævnte varer. Børnesæder til biler.
5	Befordring af personer og disses bagage.
6	Levering af bøger, herunder udlån på biblioteker (herunder brochurer, foldere og lignende tryksager, billedbøger, tegne- eller malebøger til børn, trykt eller håndskreven musik, geografiske og hydrografiske kort eller tilsvarende), aviser og tidsskrifter, bortset fra materiale, der udelukkende eller hovedsagelig er reklame.
7	Entré til forestillinger, teatre, cirkus, messer, forlystelsesparker, koncerter, museer, zoologiske haver, biografer, udstillinger og lignende kulturelle begivenheder og etablissementer. Radio- og tv-modtagelse.
8	Ydelser præsteret af eller honorarer til forfattere, komponister og udøvende kunstnere.
9	Entré til sportsbegivenheder og adgang til brug af sportsfaciliteter.

10	Levering, opførelse, ombygning, renovering, reparation, vedligeholdelse og rengøring af boliger. Udlejning af boliger, forudsat at denne ydelse ikke er fritaget for afgift i henhold til artikel 13.
11	Levering af varer og ydelser, der normalt er bestemt til anvendelse i landbrugsproduktionen, bortset fra kapitalgoder såsom maskiner og bygninger.
12	Leveringer af levende planter og andre blomsterdyrkningsprodukter (herunder løg, rodfrugter og lignende, afskårne blomster og pyntegrønt) samt træ til brændsel.
13	Ophold på hoteller og lignende etablissemeter, herunder ferieophold og udlejning af pladser på campingpladser og pladser til beboelsesvogne.
14	Restaurationsydelser.
15	Levering af varer og ydelser fra velgørende organisationer, der af medlemsstaterne er anerkendt som sådanne, og som arbejder med sigte på velfærd og social sikring, medmindre disse leveringer er fritaget i henhold til artikel 13.
16	Begravelsesvirksomhed og ligbrænding samt levering af goder i forbindelse hermed.
17	Lægebehandling, tandlægebehandling og termoterapi, medmindre disse ydelser er fritaget i henhold til artikel 13.
18	Pleje i hjemmet (for eksempel hjemmehjælp, pleje af børn, ældre, syge eller handicappede).
19	Kloakarbejde og ydelser i forbindelse med renholdelse af gader og renovation samt behandling eller genbrug af affald, som ikke præsteres af organer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 5.
20	Levering af elektricitet, af gas via forsyningsnettet for naturgas og af varme forsynet via net.

»

KONSEKVENSANALYSE

FORSLAGETS KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE, HERUNDER ISÆR SMÅ OG MELLEMLISTORE VIRKSOMHEDER (SMV'er)

FORSLAGETS TITEL

Forslag om ændring af Rådets direktiv 77/388/EØF hvad angår anvendelsesområdet for de nedsatte momsatsar.

DOKUMENTETS REFERENCENUMMER

FORSLAGET

1. Hvorfor er der i betragtning af nærhedsprincippet behov for en EF-lovgivning på området, og hvad er hovedformålet?

For at forbedre det indre markeds funktion bør momsreglerne for de nedsatte satsar justeres. Kommissionen har netop i en meddelelse fra 2000 (KOM (2000) 348 endelig) fastlagt en strategi til forbedring af moms-systemet i det indre marked. I den anledning har Kommissionen foreslået et handlingsprogram i etaper, så at man på kort sigt kan nå frem til konkrete og nødvendige forbedringer af det nuværende system. Den har i den forbindelse anført, at der burde foretages en revision og en rationalisering af regler og undtagelser, der finder anvendelse ved fastsættelsen af de nedsatte momsatsar. Det må nemlig konstateres, at de momsatsar, der anvendes i Fællesskabet, for øjeblikket stadig er meget forskellige. Og dog er reglerne simple: der er en normalsats, der ikke må være mindre end 15 %, og det står medlemsstaterne frit for at anvende en eller to nedsatte satsar, der ikke må være mindre end 5 %, men udelukkende for varer og ydelser, der er anført i bilag H. Til disse enkle regler er der imidlertid kommet en lang række undtagelser, som nogle af medlemsstaterne har fået indrømmet - somme tider hovedparten af dem - i forbindelse med forhandlingen af ovennævnte direktiver eller i tiltrædelsesakterne, mens andre har fået dem nægtet.

Kommissionens forslag består derfor i en forenkling og rationalisering af satsar. For at gøre det foreslås det primært dels at rationalisere bilag H ved at indføre alle de kategorier af varer og ydelser heri, som kan belægges med nedsatte satsar, og dels at ophæve de specifikke undtagelser, der giver mulighed for at anvende en anden sats end normalsatsen på andre kategorier af varer og ydelser. Det vil forbedre det indre markeds funktion og samtidig bevare det EF-regelværk, der allerede er realiseret.

KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE

2. Hvem berøres af forslaget?
 - Hvilken erhvervssektor berøres? Alle sektorer kan være berørt, enten fordi de vil kunne anvende nedsatte satsar, eller tværtimod fordi de er udelukket fra denne mulighed.
 - Berøres SMV'er i højere grad end store virksomheder? Alle i lige høj grad.

- Er de berørte virksomheder koncentreret i bestemte regioner i EF? NEJ
3. Hvilke foranstaltninger skal virksomhederne træffe i henhold til forslaget? Ingen særlige foranstaltninger. Virksomhederne må efterkomme de nationale bestemmelser, der indføres i deres medlemsstat for at gennemføre direktivet, og som i givet fald indebærer en ændring af gældende momssatser.
4. Hvilke økonomiske virkninger forventes forslaget at få?
- For beskæftigelsen?

I evalueringsrapporten over forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser blev det konkluderet, at det ikke er muligt at slå fast, at der har været en gunstig indvirkning på beskæftigelsen eller en begrænsning af undergrundsøkonomien efter nedsættelsen af momssatsen som led i dette forsøg. Nærværende forslag vil derfor sandsynligvis ikke få en økonomisk indvirkning på beskæftigelsen.

- For investeringerne og oprettelsen af nye virksomheder?

Da momsen kan fratrækkes af virksomheder, er det ikke sandsynligt, at en ændring af satserne vil kunne influere på investeringerne og oprettelsen af nye virksomheder.

- For virksomhedernes konkurrenceevne?

Den foreslåede revision af anvendelsesområdet for de nedsatte satser er ikke af en sådan art, at den vil influere direkte på virksomhedernes konkurrenceevne. Momsen er nemlig en afgift, der rammer den endelige forbrug. Men med den forenkling, der indføres for satsernes vedkommende, vil de omkostninger, der er forbundet med en korrekt anvendelse af de forskellige momssatser, kunne begrænses.

- For forbrugerne?

Ændringen i bilag H har til formål definitivt at tilføje visse kategorier til bilag H: eventuelle konsekvenser af dette forslag for forbrugerne vil først og fremmest afhænge af, hvilken beslutning den enkelte medlemsstat træffer om at gøre brug af eller ikke gøre brug af retten til at anvende en nedsat sats. Desuden vil alt i sidste instans afhænge af, hvordan virksomhederne vil lade forbrugerne nyde godt af den hermed tilladte satsnedsættelse. Hertil kan siges, at erfaringerne fra de arbejdskraftintensive ydelser har vist, at moms nedsættelsen som oftest hverken slår fuldt ud eller permanent igennem på priserne.

Afskaffelse af nulsatsen, den stærkt nedsatte sats og parkeringssatsen for varer, som ikke er anført i bilag H: dette forslag vedrører kun et meget begrænset antal sektorer og medlemsstater. Det kan antages, at indvirkningen på det generelle prisniveau globalt set vil være lille og ofte ubetydelig. Desuden vil denne virkning udelukkende være midlertidig. Endvidere har en sammenligning af de priser, der praktiseres for øjeblikket, vist, at der sandsynligvis er manøvreremargener til at absorbere denne momsstigning, uden at det giver sig udslag i en egentlig prisstigning. I den forbindelse er afskaffelsen af fritagelsen for afgiftsfrie butikker meget sigende: selv om man den 1. juli 1999 gik fra afgiftsfritagelse til beskatning med normalsatsen for salg inden for Fællesskabet, er salgsprisen for forbrugerne

stadig den samme. Overgangen til at skulle pålægge afgift er altså blevet absorberet af den pågældende sektor, uden at det har været til skade for dens overlevelsessevne.

5. Indeholder forslaget foranstaltninger, der tager højde for SMV'ernes særlige situation (lempeligere eller særlige krav)?

NEJ

HØRING AF DE BERØRTE KREDSE

6. En lang række erhvervssektorer har meddelt Kommissionen, at de ønsker at blive føjet til listen over leveringer af varer og ydelser, som kan belægges med nedsatte momssatser. Rapporten fra 22. oktober 2001 om de nedsatte momssatser (KOM (2001) endelig) indeholder en liste over de forskellige berørte sektorer. I alle disse anmodninger blev det fremført, at en nedsat sats ville være berettiget for deres sektor i betragtning af dens kulturelle, sociale, miljømæssige osv. betydning eller på grund af de særlige vanskeligheder, sektoren havde.

KONSEKVENSER FOR MEDLEMSSTATERNE

De foreslåede ændringer vil ikke få nogen indvirkning på de egne indtægter.

7. Konsekvenserne af ændringen af bilag H for medlemsstaterne

Forslaget berører ikke det frivillige aspekt for de nedsatte momssatser vedkommende. Der er dermed ingen af medlemsstaterne, der vil lide et budgetmæssigt tab som følge af forslaget: at nedsætte gældende satser efter tilføjelsen af nye kategorier er udelukkende medlemsstaternes egen afgørelse. Hvis den momssats, som pålægges en vare eller en ydelse, mindskes, vil de økonomiske konsekvenser begrænse sig til et indtægtstab for staten. Der er ingen inflationære konsekvenser.

I tilfælde af at sænkningen af momssatsen giver sig udslag i priserne, kan der blive tale om en sænkning af prisniveauet. I praksis har forsøget med arbejdskraftintensive ydelser vist, at en sænkning af momssatsen aldrig slår vedvarende og totalt igennem i priserne. Efterspørgslen vil dermed sandsynligvis ikke blive kraftig ændret.

8. Økonomiske konsekvenser af afskaffelsen af nulsatsen, den stærkt nedsatte sats og parkeringssatsen for de varer, som ikke er anført i bilag H i sjette momsdirektiv.

Denne foranstaltning vedrører et begrænset antal medlemsstater.

En forhøjelse af gældende momssats fører direkte til øget prispres. Eftersom momsen betales af forbrugeren, er det nemlig sandsynligt, at en stigning i momsen vil slå igennem, i det mindste delvis, i priserne. Konsekvenserne for efterspørgslen afhænger af, hvor stor priselasticiteten er, og hvor meget denne momsforhøjelse slår igennem i priserne. Konsekvenserne for efterspørgslen vil være enten neutral (ikke noget gennemslag i priserne og/eller meget svag priselasticitet) eller negativ, efterspørgslen vil blive mindre (forhøjelse af priserne med en kraftig priselasticitet).

Generelt set vil forslaget om afskaffelse af nulsatsen, den stærkt nedsatte sats og parkeringsatsen få globalt set svage og ofte ubetydelige konsekvenser for det generelle prisniveau. Desuden vil denne virkning udelukkende være midlertidig. For nogle af medlemsstaterne viser det nuværende prisniveau for de berørte varer sammenlignet med andre medlemsstater, at der er manøvreremargener til at absorbere denne momsstigning, uden at det giver sig udslag i en egentlig prisstigning. Følgelig bør forslaget ikke skabe en inflationær udvikling, og hvis det skulle ske, vil den være dæmpet og af midlertidig art.