

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.7.2007
KOM(2007) 380 endelig

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

om andre momssatser end normalsatser for moms

{SEC(2007) 910}

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
2.	De vigtigste konklusioner af undersøgelsen af virkningen af nedsatte satser.....	4
3.	Overvejelser om løsningsmodellen	6
3.1.	Generelt	6
3.2.	Subsidiaritet.....	7
3.3.	Tvingende krav i forbindelse med det indre marked	8
3.4.	Overholdelsesomkostninger for virksomhederne	9
4.	Opfordring til en politisk drøftelse.....	10
4.1.	Balance mellem fleksibilitet, det indre markeds krav og forenkling	10
4.2.	Satsstruktur.....	10
4.3.	Opretholdelse af status quo i afventning af resultatet af den politiske drøftelse	12
5.	Konklusion	13

1. INDLEDNING

Den nuværende momssatsstruktur blev indført af Rådet i 1992 som led i en pakke af foranstaltninger, der blev anset for nødvendige for afskaffelsen af kontrollen ved grænserne og skabelsen af det indre marked. Under dette system skal medlemsstaterne anvende en enkelt normalsats på mindst 15 %, og de kan have højst to nedsatte satser på ikke under 5 %, som medlemsstaterne kan anvende efter eget skøn på de kategorier af varer og ydelser, der er anført i bilag III til Rådets direktiv 2006/112/EF (momsdirektivet). I den forbindelse kan medlemsstaterne fortsat frit anvende en nedsat sats på en hel kategori eller begrænse dens anvendelse til en (endog meget lille) del af den. Denne grundlæggende struktur, som gælder for alle medlemsstater, kompliceres af den store mængde forskellige midlertidige undtagelser, der er givet til individuelle medlemsstater uden for den generelle ordning.

I 2003 fremlagde Kommissionen et forslag vedrørende revision af de nedsatte momssatser¹, som resulterede i Rådets direktiv 2006/18/EF af 14. februar 2006. Dette direktiv indeholder bestemmelser om den tredje forlængelse af forsøget med nedsatte satser for arbejdskraftintensive ydelser indtil udgangen af 2010, og der gives mulighed for at anvende en nedsat sats på fjernvarme under samme procedure som for naturgas og elektricitet. Der kunne ikke nås en mere vidtgående aftale om anvendelsesområdet og niveauet for de nedsatte satser. Der var bl.a. ingen aftale om rationaliseringen af strukturen af de nedsatte satser eller om anvendelsen af en nedsat sats for hele boligsektoren eller for restaurationsydelser, således som Kommissionen foreslog det på det tidspunkt.

Rådets direktiv 2006/18/EF indeholdt imidlertid en opfordring til Kommissionen om inden udgangen af juni 2007 at forelægge en samlet evalueringsrapport for Europa-Parlamentet og Rådet om virkningen af nedsatte satser. Denne rapport skulle omfatte tjenesteydelser, der leveres lokalt, herunder restaurationsydelser, især med hensyn til jobskabelse, økonomisk vækst og det indre markeds funktion, og skulle være baseret på en undersøgelse foretaget af en uafhængig økonomisk tænketank.

Kontrakten om undersøgelsen blev givet til Copenhagen Economics². Undersøgelsen så først og fremmest nærmere på virkningen af nedsatte momssatser og undtagelser, ikke blot for tjenesteydelser, der leveres lokalt, men også mere globalt. Der blev også taget hensyn til virkningerne på indkomstfordelingen, den uformelle økonomi og overholdelsesomkostningerne for virksomhederne.

Denne meddelelse præsenterer de vigtigste konklusioner af ovennævnte undersøgelse, fremlægger materiale til drøftelse og undersøger løsningsmodeller med hensyn til nedsatte momssatser. Kommissionen mener, at undersøgelsen udgør et solidt grundlag for et sådant arbejde. De tanker om de eventuelle løsningsmodeller, der præsenteres i det følgende, tager udgangspunkt i undersøgelsens resultater, men tager også hensyn til den nuværende komplekse situation og politisk følsomme

¹ KOM(2003)397 endelig.

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 København.

spørgsmål. Det er imidlertid klart, at behovet for at forenkle og rationalisere niveauet og anvendelsesområdet for de nedsatte satser også udgør et ledende princip for overvejelserne. Kommissionens mål er at sikre lige muligheder for medlemsstaterne samt større gennemsigtighed, overensstemmelse og – frem for alt – et indre marked, der fungerer gnidningsløst, f.eks. gennem færre hindringer for grænseoverskridende økonomisk aktivitet og lavere momsbedingede overholdelsesomkostninger. Endvidere spiller almindeligt vedtagne strategiske fællesskabspolitikker og -prioriteter, som f.eks. dem, der vedrører Lissabon-strategien, en vigtig rolle. Endelig er det helt klart nødvendigt, at subsidiaritetsprincippet respekteres fuldt ud i forbindelse med et så følsomt spørgsmål, der vedrører medlemsstaternes fiskale suverænitet.

2. DE VIGTIGSTE KONKLUSIONER AF UNDERSØGELSEN AF VIRKNINGEN AF NEDSATTE SATSER

Et udførligt resumé af undersøgelsens resultater kan ses i Kommissionens arbejdsdokument med titlen "De vigtigste konklusioner af undersøgelsen af nedsatte momssatser på varer og tjenesteydelser i Den Europæiske Unions medlemsstater"³. Bilaget til det arbejdsdokument indeholder Copenhagen Economics' fuldstændige executive summary af deres undersøgelse. I nedenstående punkter sættes der fokus på de **vigtigste resultater af undersøgelsen**, navnlig set ud fra deres potentielle politiske virkninger.

- Det understreges i undersøgelsen, at **en enkelt momssats ud fra et rent økonomisk synspunkt** er langt det **bedste politiske valg**. En udvikling i retning af mere ensartede satser har således store fordele. For det første vil en mindre kompliceret satsstruktur føre til store besparelser i overholdelsesomkostningerne for virksomheder og skattemyndigheder. For det andet vil der ske en nedgang i konkurrencefordrejningerne på det indre marked. For det tredje vil det formentlig betyde en vis forbedring af "forbrugervelfærden" i forhold til den nuværende situation.
- Der kan imidlertid **være særlige fordele ved at operere med en nedsat moms i omhyggeligt udvalgte sektorer**. Lavere momssatser kan øge den samlede produktivitet og dermed BNP samt skatteindtægterne i en medlemsstat, hvis de kan tilskynde forbrugerne til at bruge mindre tid på gør-det-selv-aktiviteter og mere tid på deres normale job. Denne adfærd vil medføre en forskydning af aktiviteter fra gør-det-selv-aktiviteter til den formelle økonomi. *Tjenesteydelser, der leveres lokalt (og restauranter)*, er erhvervssektorer, hvor husholdningerne har betydeligt råderum til at udøve gør-det-selv-aktiviteter og er derfor det område, hvor en sådan forskydning kan finde sted. Argumentet for en nedsat sats på tjenesteydelser, der leveres lokalt, er betydelig stærkere i medlemsstater med højere marginale indkomstskatter og højere momssatser og i visse undersektorer inden for tjenesteydelser, der leveres lokalt, og hvor der kun er et begrænset behov for en formel uddannelse og særligt udstyr. Det samme produktivitetsargument kan, om end i mindre grad, gøres gældende, hvis lavere momssatser kan få forbrugerne til at bruge færre penge på den *sorte økonomi*. Endelig ser det ud til,

³ (SEK (2007) 910).

at forskellige momssatser på tjenesteydelser, der leveres lokalt, *ikke berører det indre markeds funktion*. Tjenesteydelser, der leveres af *restauranter og hoteller*, ligger i en mellemgruppe, fordi de hovedsagelig er rettet mod det indenlandske forbrug, men kan også påvirke fordelingen af turismen mellem medlemsstaterne og kan have en ikke-ubetydelig virkning i grænseregionerne.

- Lavere momssatser i sektorer, der benytter mange lavt kvalificerede arbejdstagere, såsom tjenesteydelser, der leveres lokalt, finansieret f.eks. gennem højere momssatser andre steder, kan skabe permanente beskæftigelsesgevinster, men de samlede gevinster vil formentlig være forholdsvis små. Nettogevinsterne skyldes det forhold, at efterspørgslen efter lavtuddannede arbejdstagere sandsynligvis øges, og at de lavtuddannede arbejdstagere har vanskeligere ved at finde et job end højtuddannede arbejdstagere som følge af stivheder på arbejdsmarkedet. Gevinsterne er imidlertid forholdsvis små, fordi de udvalgte sektorer kun tegner sig for en lille andel af den samlede beskæftigelse i sektorer med lavtuddannede arbejdstagere. Stigningen i beskæftigelsen for lavtuddannede arbejdstagere i disse forholdsvis små erhvervssektorer opvejes således næsten fuldt ud af fald i andre erhvervssektorer, der rammes af den højere momssats.
- Foruden ovennævnte effektivitetsargumenter til fordel for nedsatte satser fremføres for det meste argumentet om **større retfærdighed**. I den forbindelse viser undersøgelsen, at når det drejer sig om at forbedre indkomstfordelingen i en medlemsstat, er nedsatte momssatser **kun effektive, når andelen af forbrugsudgifter til varer/ytelser, der er belagt med en nedsat sats** (ud af de samlede forbrugsudgifter), **afviger tilstrækkeligt mellem lav- og højindkomstgrupper og er tidsmæssigt stabil**. Disse forskelle er størst for *fødevarer*. I så henseende er der imidlertid forholdsvis store forskelle mellem landene. Nedsatte satser er mindre virkningsfulde i lande, hvor der allerede består en stor indkomstlighed. Endvidere kan de politiske mål i visse tilfælde være i strid med hinanden (hvis målet med en nedsat sats f.eks. er at fremme køb af visse varer, er det muligt, at højindtægtsgrupper har større fordel af den nedsatte sats, hvilket er i strid med målet om indkomstlighed).
- Undersøgelsen påpeger ligeledes, at **nedsatte momssatser medfører store overholdelsesomkostninger for virksomheder og skattemyndigheder**, hvilket delvis skyldes de ofte omkostnings- og ressourcekrævende fortolkninger, der skal foretages med hensyn til grænsetilfælde.
- Andre **alternative politiske værktøjer**, såsom direkte tilskud til særlige aktiviteter, **når hovedsagelig de samme mål som nedsatte momssatser og med færre omkostninger**. Disse tilskudsordninger kan målrettes og udformes bedre for at undgå negative følgevirkninger på EU-plan og kan generelt være mere gennemsigtige. De kan desuden gøre det muligt at begrænse overholdelsesomkostningerne og de budgetmæssige tab. I forhold til nedsatte momssatser kan direkte tilskud imidlertid forekomme mindre sikre som en permanent løsning for de berørte virksomheder.
- Undersøgelsen **anbefaler, at medlemsstaterne omhyggeligt undersøger alle foreliggende muligheder**, når de ønsker at fremme forbruget af bestemte varer eller ydelser. Ofte er andre værktøjer end nedsatte momssatser mere effektive og

mindre bekostelige for det offentlige budget, hvilket der bør tages hensyn til under beslutningsprocessen.

Kommissionen ser disse resultater som en bekræftelse af, at anvendelsen af nedsatte satser på tjenesteydelser, der leveres lokalt, kan være nyttig, men kun når sådanne foranstaltninger er særdeles godt målrettede, og når bestemte markedsbetingelser er opfyldt. Det skal imidlertid understreges, at virkningerne på beskæftigelsen fortsat er begrænsede. For så vidt angår restaurationsydelser maner undersøgelsen på den ene side til forsigtighed med hensyn til de grænseoverskridende virkninger, idet sådanne ydelser i visse tilfælde kan være en del af en mere global turistsektor, som er åben for konkurrence mellem medlemsstaterne, men viser på den anden side, at der er forholdsvis gode muligheder for, at en nedsat sats kan være virkningsfuld.

3. OVERVEJELSER OM LØSNINGSMODELLEN

Resultaterne af den økonomiske undersøgelse giver et meget detaljeret og solidt økonomisk grundlag for at vurdere nytten af at anvende nedsatte momssatser i bestemte tilfælde. Kommissionen er fortsat overbevist om, at anvendelsen af en enkelt momssats på alle varer og tjenesteydelser vil være en ideel løsning ud fra et økonomisk synspunkt, men anerkender, at politiske hensyn ikke vil give mulighed for en så enkel fremgangsmåde. Kommissionen bemærker endvidere, at selv Danmark, der har valgt en sådan fremgangsmåde med en enkelt sats, ikke tillader undtagelser fra princippet.

Kommissionen anfører derfor i det følgende, hvordan resultaterne af undersøgelsen skal anvendes mere konkret, og hvordan de bedst kan omsættes til anvendelige politiske konklusioner med henblik på at tilvejebringe input i den kommende politiske drøftelse. På grundlag heraf ønsker den at høre Rådets, Europa-Parlamentets og andre interesserede parters mening om en eventuel fremtidig lovgivningsmæssig foranstaltning på dette område. Målet er at fremme en grundlæggende drøftelse blandt alle parter, som er berørt af dette spørgsmål, for at finde en holdbar løsningsmodel, som vil være acceptabel for alle medlemsstater og betyde et skridt fremad for det indre marked.

3.1. Generelt

Selv om nedsatte satser – fordi de afviger fra normalsatsen – ser ud til at skabe fordrejninger ud fra en økonomisk synsvinkel og kan påvirke afgiftsneutraliteten, anvendes de ikke desto mindre i alle medlemsstater undtagen en enkelt. Endvidere ser der ud til at være en lang række grunde til, at medlemsstaterne har valgt satsdifferentiering. Det må erkendes, at sådan som fællesskabslovgivningen er i dag, er den ikke baseret på en velstruktureret eller logisk fremgangsmåde; den afspejler nærmest bare den eksisterende situation i medlemsstaterne i begyndelsen af 1990'erne. Det er logisk, at hver medlemsstat får mulighed for at genoverveje værdien af dens egne begrundelser på baggrund af undersøgelsens resultater og under hensyntagen til dens egne og Fællesskabets politiske målsætninger, såsom målsætningerne i Lissabon-strategien, før der indledes en drøftelse af revisionen af de nedsatte satser. Ud fra et fællesskabssynspunkt er de vigtigste parametre for de videre politiske overvejelser og drøftelser:

- Lissabon-strategiens støtte til vækst, beskæftigelse og konkurrenceevne
- tvingende krav i forbindelse med det indre marked
- den grad af fleksibilitet, som medlemsstaterne kan få til at fastsætte nedsatte satser i henhold til subsidiaritetsprincippet.

3.2. Subsidiaritet

Moms er en harmoniseret skat, der gælder for leveringer af varer og tjenesteydelser, hvis frie bevægelighed er et af de karakteristiske træk ved et ægte indre marked. Moms har imidlertid aldrig været en fuldt harmoniseret skat, idet medlemsstaterne har haft valgmuligheder og undtagelser på en række områder. Dette gælder bl.a. for momssatserne. Aftalen fra 1992 om det nuværende harmoniseringsniveau var baseret på to hovedovervejelser: (1) De nødvendige betingelser for at undgå konkurrencefordrejninger, når først det indre marked blev en realitet (se næste afsnit) og (2) den højere grad af harmonisering, der var nødvendig for den såkaldte "endelige" momsordning baseret på beskatning på oprindelsesstedet. Den målsætning ville have krævet en langt større harmonisering af momssatserne, end det var muligt at nå på det tidspunkt eller senere. Der er derfor ikke gjort nogen særlige fremskridt i retning af en "endelig" ordning, til trods for at de relevante kommissionsforslag er blevet fremsat, og der er ikke store forventninger til at nå dette mål hverken på kort eller mellemlang sigt. Kommissionen har derfor i mellemtiden vedtaget en momsstrategi, hvori der er fastsat andre prioriteter. En af dem er at opveje de potentielle økonomiske virkninger af forskellene i momssatserne mellem medlemsstaterne ved om nødvendigt at ændre reglen om beskatning af tjenesteydelser på leveringsstedet til beskatning i forbrugsmedlemsstaten, hvorved det sikres, at beskatningen finder sted på forbrugsstedet. På denne baggrund ser det ikke længere ud til at være vigtigt at fastholde nøjagtigt det samme harmoniseringsniveau, der var nødvendigt i 1992. Der er imidlertid grænser for den fleksibilitet, der kan indrømmes i henhold til subsidiaritetsprincippet, idet der stadig er risici for konkurrencefordrejninger eller uforholdsmæssigt store overholdelsesomkostninger for varer og tjenesteydelser, der handles internationalt.

Undersøgelsen bekræfter det synspunkt, som Kommissionen har forsvaret i tidligere drøftelser i Rådet om dette spørgsmål⁴, nemlig at der er plads til at give medlemsstaterne mere autonomi med hensyn til at fastsætte nedsatte satser for lokale tjenesteydelser, som ikke kan leveres fra et andet sted. På den anden side er der kun lidt plads til mere autonomi for varer og tjenesteydelser, der kan leveres fra et andet sted, fordi der er en væsentlig risiko for konkurrencefordrejninger som følge af forskelle i momssatserne.

Det kan derfor konkluderes, at der er plads til at give medlemsstaterne større fleksibilitet, men denne fleksibilitet skal afvejes mod behovet for at sikre, at det indre marked fortsat fungerer korrekt, og undgå, at der opstår

⁴

Bl.a. i det uofficielle dokument fra februar 2004 om mulighederne for at give medlemsstaterne større autonomi med hensyn til at fastsætte de momssatser, der skal gælde på deres respektive områder, når dette ikke indvirker på det indre markeds rette funktion.

uforholdsmæssigt store omkostninger for virksomheder, der er involveret i samhandelen inden for Fællesskabet.

3.3. Tvingende krav i forbindelse med det indre marked

Det indre marked kræver, at varer og tjenesteydelser kan handles inden for EU, uden at der opstår konkurrencefordrejninger eller omkostninger, som kan medføre problemer med adgangen til markedet (se næste afsnit). Konkurrencefordrejninger kan opstå i forbindelse med virksomheder og i forbindelse med stater. Virksomhederne påvirkes af konkurrencefordrejninger, når den gældende sats påvirker deres evne til at sælge deres produkt i, eller til borgerne i, en anden medlemsstat. Sådanne fordrejninger opstår sandsynligvis, fordi forbrugerne inden for det indre marked har ret til at købe i andre medlemsstater på de gældende afgiftsbetingelser eller til at købe varer eller tjenesteydelser via fjernsalgsordninger. Kun de såkaldte lokale tjenesteydelser har kun ringe eller ingen grænseoverskridende virkning. Ifølge undersøgelsen udgør restaurant- og hotelydelser et grænsetilfælde med hensyn til deres grænseoverskridende virkninger. Desuden kan momsatsene for input påvirke de priser, som virksomhederne kan tilbyde deres produkter til, når de ikke er i stand til fuldt ud at fradrage indgående moms, eller når de ikke er momspligtige. På samme måde kan medlemsstaterne selv lide under satsforskelle, der underminerer deres indtægtsgrundlag, når borgerne beslutter sig for at handle i udlandet for at drage fordel af et lavere afgiftsniveau. Det ser dog ud til, at der kan tolereres en vis grad af satsforskel, og Ministerrådet har hidtil accepteret satsforskelle både for den normale momsats og for den nedsatte sats, så længe visse minimumsniveauer og en række særlige afgiftsordninger, såsom de gældende fjernsalgsordninger, overholdes.

Det følger heraf, at fællesskabsretten ikke må udsætte medlemsstaterne og/eller virksomhederne for konkurrencefordrejninger ved at undlade at fastlægge rammer for nedsatte satser. Selv om anvendelsen af nedsatte satser er frivillig for medlemsstaterne (hvilket derfor kunne resultere i meget høje satsforskelle og således store konkurrencefordrejninger), er det nemlig bemærkelsesværdigt, at for de vigtigste kategorier af varer, for hvilke der er mulighed for en nedsat sats (fødevarer, medicinalvarer, bøger og aviser), anvender et stort flertal af medlemsstaterne en lav sats. Medlemsstaterne og Kommissionen må derfor analysere de forskellige områder, hvor der kan være tale om yderligere nedsatte satser, for at konstatere, hvor store konkurrencefordrejninger der kan opstå som følge af deres – frivillige – anvendelse, og beslutte, om en sådan konkurrencefordrejning er acceptabel, navnlig for så vidt angår virksomheder, der arbejder i de relevante sektorer. En sådan drøftelse må være baseret på såvel en økonomisk som en politisk evaluering, idet det også skal vurderes, om de potentielle fordrejninger er politisk acceptable.

På den anden side bør det ikke overses, at der også kan opstå konkurrencefordrejninger mellem forskellige ensartede produkter. Det er derfor vigtigt, at kategorierne for anvendelse af en nedsat sats fastlægges på en sammenhængende måde, der afspejler klart definerede (under-) sektorer (f.eks. fødevarersektoren: kategorierne bør være defineret på en måde, der undgår en spidsfindig skelnen mellem forskellige typer af fødevarer). Sådanne kategorier må defineres nøje for at undgå konkurrencefordrejninger mellem de forskellige produkter og anvendelsesmuligheder, endog på nationalt plan.

Sammenfattende kan det siges, at enhver satsforskel kan resultere i økonomiske fordrejninger, men ikke alle fordrejninger er nødvendigvis uforenelige med det indre marked. Konsekvenserne må vurderes fra sag til sag, mens det er indlysende, at produkter, der handles lokalt, giver anledning til færre problemer.

3.4. Overholdelsesomkostninger for virksomhederne

Overholdelsesomkostninger som følge af satsdifferentiering er et vigtigt spørgsmål. En svensk undersøgelse foretaget af de svenske skattemyndigheder vedrørende overholdelsesomkostninger i forbindelse med moms i Sverige⁵ viser, at der er en tydelig sammenhæng mellem omkostningerne ved at håndtere moms i virksomhederne og antallet af momssatser, der skal håndteres. Omkostningerne pr. virksomhed stiger både, når man går fra en til to og fra to til tre eller flere momssatser⁶.

Overholdelsesomkostningerne afspejler de ikke-harmoniserede regler: jo mere der anvendes forskellige regler inden for EU, jo mere skal virksomhederne give ud for at overholde reglerne i de forskellige medlemsstater. I Lissabon-strategien, som tager sigte på vækst, flere arbejdspladser og større konkurrenceevne for de europæiske virksomheder, understreges derfor behovet for et ægte indre marked og forenklinger. Det forhold, at der gælder forskellige momssatser i forskellige medlemsstater, resulterer helt klart i omkostninger; dette bliver særligt belastende, når variationer af gældende satser ikke blot angår nogle få varer eller tjenesteydelser, men hundreder eller tusinder af dem med forskellige definitioner af anvendelsesområdet for hver nedsat sats. Større gennemsigtighed vil reducere overholdelsesomkostningerne for virksomhederne i overensstemmelse med Lissabon-strategien og meddelelsen om handlingsprogrammet for reduktion af administrative byrder i Den Europæiske Union⁷, som fik fuld tilslutning blandt medlemsstaterne.

Virksomhederne har nemlig behov for at vide, om en nedsat sats anvendes i et særligt tilfælde, og i givet fald med hvilket niveau. Dette kan være meget svært at finde ud af, især når momsen forfalder i en medlemsstat, hvor virksomheden ikke er etableret, og kan desuden udgøre en hindring for start af aktiviteter i andre medlemsstater. Kommissionen har modtaget oplysninger herom, som klart viser, at der er virksomheder, som opgiver deres aktiviteter i andre medlemsstater som følge heraf, eller blot fordi de frygter de dyre konsekvenser af en fejlagtig anvendelse af satserne, endog i god tro. Endelig kunne en reduktion af overholdelsesomkostningerne også øge de positive virkninger for forbrugervelfærden.

En virksomhed, der sælger de samme varer i de 27 medlemsstater, bliver nødt til at investere i en nøje undersøgelse af satsernes niveau, foruden de administrative omkostninger ved momsforpligtelserne i de forskellige medlemsstater, såsom

⁵ Overholdelsesomkostningerne i forbindelse med moms i Sverige, rapport 2006:3B, Skatteverket, <http://skatteverket.se/omskatteverket/rapporter.4.584dfe11039cdb626980000.html>

⁶ Undersøgelsen viser, at en ensartet momssats i Sverige ville medføre en reduktion i overholdelsesomkostningerne på ca. 500 mio. SEK (ca. 54 mio. EUR).

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om handlingsprogram for reduktion af administrative byrder i Den Europæiske Union – KOM/2007/23 endelig.

momsregistrering og indgivelse af erklæringer. Kommissionen har foreslået One-Stop-Shop-ordningen for at råde bod på dette problem, og ordningen er blevet hilst velkommen inden for rammerne af Lissabon-dagsordenen, men den er endnu ikke vedtaget af Rådet. Som følge af grænsetilfælde er der endvidere selv på indenlandsk niveau opstået en masse fortolkningsproblemer om, hvilke satser, der gælder for hvilke produkter. Dette giver anledning til overholdelsesomkostninger og ansvarsrisici for virksomhederne og medfører omkostninger for skatteadministrationerne i forbindelse med administrationen og kontrollen af anvendelsen af de nedsatte satser. Kommissionen mener, at der bør tages nøje hensyn til disse aspekter, når de nedsatte satser drøftes.

Som konklusion kan det anføres, at fleksibilitet, som kan give mulighed for et større anvendelsesområde for nedsatte satser, må afbalanceres gennem foranstaltninger, der sikrer gennemsigtighed og forenkling med henblik på at reducere overholdelsesomkostningerne.

4. OPFORDRING TIL EN POLITISK DRØFTELSE

4.1. Balance mellem fleksibilitet, det indre markeds krav og forenkling

Der er tungtvejende økonomiske argumenter for en ensartet satsstruktur (en enkelt sats pr. medlemsstat). Det anføres imidlertid også i undersøgelsen, at der er reelle og holdbare økonomiske argumenter for lavere momssatser i en række helt specifikke sektorer. På baggrund af den nuværende situation i medlemsstaterne og den politiske realitet forekommer det at være umuligt at afskaffe nedsatte satser, selv om undersøgelsen viser os, at nedsatte satser ikke er den bedste måde til at klare momsens eventuelle regressivitet. **Det drejer sig først og fremmest om at finde den rette balance mellem de politiske og økonomiske krav.**

4.2. Satsstruktur

Den nuværende momssatsstruktur, som ikke følger nogen klar logik, er helt klart ikke effektiv for så vidt angår det indre marked og den globale konkurrenceevne for virksomhederne i EU. Den er blot et resultat af tidligere politiske forhandlinger.

Under hensyntagen til undersøgelsens resultater kan Kommissionen se en række fordele ved en ny struktur for nedsatte momssatser i Fællesskabet. I den forbindelse skal der tages hensyn til følgende målsætninger:

- behovet for at sikre **ligebehandling** af alle medlemsstater, hvilket betyder afslutningen på landespecifikke undtagelser
- anerkendelse af, at der i de fleste medlemsstater er en stærk politisk vilje til at anvende **meget lave nedsatte satser, herunder nulsatser**, særlig til sociale formål⁸

⁸

Der skal imidlertid tages hensyn til, at i henhold til artikel 99, stk. 2, i momsdirektivet, skal hver nedsat sats fastsættes således, at det normalt vil være muligt i det momsbeløb, der fremkommer ved anvendelsen af denne sats, at foretage fradrag af den samlede afgift, der er fradragsberettiget.

- anerkendelse af de øgede (økonomiske og budgetmæssige) **vanskeligheder** for medlemsstaterne **ved at flytte produkter fra en satskategori til en anden** på grund af de ofte meget store forskelle mellem normalsatsen og en nedsat sats (i de fleste tilfælde mere end 10 og af og til mere end 15 points)
- nødvendigheden af **en klar logik** i de formål, som en nedsat sats skal anvendes til
- nødvendigheden af at **afbalancere øget fleksibilitet med en reduktion af overholdelsesomkostningerne**.

I første omgang vil Kommissionen gerne have, at Europa-Parlamentet og Rådet giver udtryk for, i hvilket omfang de deler disse målsætninger.

En af måderne – men bestemt ikke den eneste - til at omsætte disse målsætninger i praksis kunne være:

- at tillade **en meget lav sats for varer og tjenesteydelser, der dækker grundlæggende fornødenheder**, såsom fødevarer. Drøftelserne af anvendelsesområdet for en sådan sats vil sandsynligvis blive vanskelige (skal medicinsk behandling, sociale boliger osv. medtages?), men de vil give mulighed for at begrænse anvendelsen af en sådan lav sats (og dens omkostninger) til borgernes virkelige grundlæggende behov og dermed til rent sociale behov
- desuden **kunne der anvendes en anden sats til andre formål**, som ikke er grundlæggende behov, men som af andre grunde bør have særbehandling (f.eks. inden for kultur- og uddannelsesområdet, offentlig transport, beskæftigelse, energi og miljø osv.). En sådan ordning skal naturligvis være frivillig for at bevare medlemsstaternes politiske valgmuligheder og bevare muligheden for at anvende enklere og mere effektive satsstrukturer. Som allerede beskrevet anvender de fleste medlemsstater imidlertid allerede to nedsatte satser foruden normalsatsen
- for at begrænse omkostningerne ved en struktur med tre satser både for skattemyndighederne og for virksomhederne bør de **kategorier af varer og tjenesteydelser, der kan komme i betragtning** til forskellige nedsatte satser **defineres klart** for at begrænse vanskelige grænsetilfælde; medlemsstaterne bør desuden kun kunne anvende en nedsat sats på en hel kategori og ikke blot på dele af den; for at give mulighed for en høj grad af fleksibilitet bør der dog være et større antal kategorier end i dag, men hver kategori bør harmoniseres indholdsmæssigt.

Det vil være nødvendigt med *yderligere overvejelser* af anvendelsesområdet og de underliggende politiske målsætninger for de kategorier, der skal indgå i en sådan struktur: Skal anvendelsen af den anden sats være strengt begrænset eller ikke? Skal den også anvendes på hele boligsektoren (f.eks. som en strategi til at bekæmpe bedrageri), restaurationsydelser, børnetøj eller babybleer? Niveaue for den første sats bør være forholdsvis lav, f.eks. mellem 0 og 5%. Niveaue for den "mellemliggende" nedsatte sats kan være højere og f.eks. ligge mellem 10 og 12%. Satserne kan fastsættes ved hjælp af to satsbånd eller to minimumssatser.

Det skal tilføjes, at satsdifferentiering i visse kategorier af varer/tjenesteydelser, som f.eks. bøger, ser ud til at have en meget direkte indvirkning på det indre marked. Restauranter og hoteller befinder sig i en mellemgruppe, idet disse virkninger opstår i forbindelse med turisme eller i grænseområder. Det er derfor et spørgsmål, om et frivilligt system med nedsatte satser er acceptabelt i sådanne tilfælde, eller om det bør gøres obligatorisk for at undgå konkurrencefordrejninger.

Et andet spørgsmål angår effektiviteten af at **anvende nedsatte momssatser til fremme af visse varer/tjenesteydelser**. Typiske eksempler på de i øjeblikket drøftede tanker om at anvende moms som et incitament til at opnå en bestemt adfærd er: energibesparende materialer, energieffektive produkter, miljøvenlige produkter, biomasse, sunde fødevarer osv. Desuden anses babybleer i nogle medlemsstater for at tjene sociale målsætninger. Kommissionen mener, at der er behov for at drøfte, om moms-instrumentet egner sig til sådanne formål, og den opfordrer stærkt Rådet til at iværksætte denne drøftelse under hensyntagen til undersøgelsens resultater.

Ud fra et rent *teknisk* synspunkt bør det erindres, at som følge af en momssats virkemåde kan dens niveau kun have indvirkning på de endelige forbrugeres køb. Den påvirker kun indirekte – gennem ændringer i forbrugernes adfærd – adfærden blandt virksomheder og andre aktører, der har ret til at fradrage moms. Endvidere giver moms ikke mulighed for skattemæssig særbehandling af en bestemt vare, der anvendes i forbindelse med leveringen af en tjenesteydelse: F.eks. vil et energibesparende materiale, der anvendes ved renovering af en bygning (hvilket udgør en tjenesteydelse), ikke længere være omfattet af en særlig sats. Desuden ser det ud til, at der opstår problemer som følge af behovet for nøjagtigt at definere den produktkategori, der skal fremmes; her skal overholdelsesomkostningerne også indregnes, og de kan påvirke valget af det mest effektive politiske værktøj. Kommissionen gør imidlertid opmærksom på, at ifølge undersøgelsen er nedsatte momssatser som hovedregel ikke det mest effektive politiske værktøj i denne sammenhæng.

Ud fra et politisk synspunkt opstår spørgsmålet om, hvorvidt sådanne incitament – hvis de anses for at være effektive – skal gøres obligatoriske. Der gøres opmærksom på, at undersøgelsen bekræfter den forøgede risiko for konkurrencefordrejning som følge af frivillige nedsatte satser på varer.

Desuden er der spørgsmålet om **skattemæssig kohærens**: Giver det mening at tillade en nedsat sats for elektricitet og naturgas, hvis vi antager, at denne sats tilskynder til et højere forbrug, mens vi samtidig ønsker at reducere et sådant forbrug ved at fremme energibesparende materialer og energieffektive produkter, som på nuværende tidspunkt beskattes med normalsatsen? Dette spørgsmål om kohærens må også besvares for så vidt angår skatter, der opkræves ud over moms: Giver det mening at anvende en nedsat momssats på produkter, der samtidig er pålagt specifikke punktafgifter?

4.3. Opretholdelse af status quo i afventning af resultatet af den politiske drøftelse

Som beskrevet ovenfor ønsker Kommissionen at iværksætte drøftelsen om fremtiden for de nedsatte satser. Denne meddelelse og resultaterne af undersøgelsen skal udgøre grundlaget for en sådan drøftelse. Kommissionen forventer, at EU-institutionerne inden udgangen af 2007 indsender tilkendegivelser om

løsningsmodellen og de centrale elementer, der skal respekteres. På grundlag heraf vil den arbejde hen imod forelæggelse af lovgivningsforslag ved udgangen af 2008/begyndelsen af 2009 med henblik på Rådets vedtagelse af den relevante retsakt i god tid, før medlemsstaternes tilladelse til at anvende specifikke ordninger for arbejdskraftintensive ydelser udløber ved udgangen af 2010.

I den forbindelse skal Kommissionen gøre opmærksom på, at den grundlæggende satsstruktur, der gælder for alle medlemsstater, kompliceres af forskellige midlertidige undtagelser, der er givet til bestemte medlemsstater. Disse undtagelser afviger enten fra niveauet for den sats, der er fastsat i henhold til reglerne (nulsatser, stærkt nedsatte satser på under 5 %), eller de angår leveringer, der bør beskattes med normalsatsen (såsom mellemsatserne, de såkaldte parkeringssatser på mindst 12 %). Mens de undtagelser, der blev givet i forbindelse med den seneste udvidelse, har en nøjagtig sidste frist, er de tidligere aftalte undtagelser⁹ tilladt indtil ikrafttrædelsen af den "endelige ordning" for transaktioner inden for Fællesskabet. Eftersom den endelige ordning sandsynligvis ikke vil blive indført inden for en overskuelig fremtid, forbliver disse overgangsordninger i kraft, indtil Rådet har truffet en ny enstemmig afgørelse. For så vidt angår de medlemsstater, der blev medlem af EU efter den 1. januar 1995, gælder de midlertidige undtagelser, der følger af tiltrædelsesforhandlingerne, i et mere begrænset tidsrum, dvs. i mange tilfælde kun indtil udgangen af 2007.

Kommissionen er af den opfattelse, at **undtagelser, der ophører inden længe, bør forlænges midlertidigt indtil udgangen af 2010**, dvs. udløbet af forsøget med anvendelse af nedsatte momssatser for visse arbejdskraftintensive ydelser og det mest sandsynlige ikrafttrædelsestidspunkt for nye ordninger for nedsatte satser. Undtagelserne kan imidlertid ikke forlænges, hvis de er i strid med det indre markeds rette funktion og/eller andre fællesskabspolitikker (f.eks. undtagelser vedrørende landbrugsinput eller kul, koks og brændstof, som er i strid med energi- og miljømålsætninger), eller hvis de allerede er omfattet af generelle bestemmelser om satser (f.eks. fjernvarme). På den anden side bør undtagelser for restauranter, fødevarer, farmaceutiske produkter, bøger og boliger kunne forlænges, idet en forskelsbehandling kunne skabe ulige vilkår i medlemsstaterne uden nogen særlig begrundelse og skabe uacceptable spændinger.

Kommissionen foreslår derfor, at de fleste undtagelser for de medlemsstater, der blev medlem af EU efter den 1. januar 1995, forlænges.

5. KONKLUSION

Kommissionen mener, at en ny ramme for nedsatte momssatser kan gøre anvendelsen af nedsatte satser mere rationel, skabe større gennemsigtighed og give medlemsstaterne mulighed for fleksibilitet, samtidig med at det princip, der er fastsat i traktatens artikel 93, respekteres. Kommissionen har præsenteret en række tanker om, hvordan dette kan nås, men er klar over, at der er behov for en politisk drøftelse med henblik på at fastlægge retningslinjerne, før der kan udarbejdes et mere detaljeret forslag.

⁹ Se artikel 93 til 130 i momsdirektivet (Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006).

I forbindelse med denne politiske drøftelse ønsker Kommissionen at gøre opmærksom på, at enhver ændring af en momssats, der gælder for bestemte varer eller tjenesteydelser, hvad enten det er en forhøjelse eller en nedsættelse, ikke blot har indvirkning på den berørte sektor, men også på andre dele af økonomien samt de offentlige finanser.