



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.7.2003
KOM(2003) 397 slutlig

2003/0169 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 77/388/EEG med avseende på reducerade mervärdesskattesatser

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

1. INLEDNING

1. I ett meddelande år 2000 formulerade kommissionen en strategi för förbättring av mervärdesskattesystemets funktion inom ramen för den inre marknaden¹. Den lade också fram förslag till en genomförbar strategi inriktad på fyra huvudsakliga mål, nämligen **förenkling** och **modernisering** av befintliga regler, en **mer enhetlig tillämpning** av befintliga bestämmelser och ett genomförande av det **administrativa samarbetet utifrån nya förutsättningar**.
2. Kommissionen föreslog i detta syfte ett etappindelad åtgärdsprogram för att på kort sikt få till stånd konkreta och absolut nödvändiga förbättringar av det nuvarande systemet. Den framhöll i detta sammanhang att en ändring och en rationalisering av de regler och undantag som tillämpas vid fastställande av reducerade mervärdesskattesatser bör övervägas på medellång sikt (punkt 2.10 i den bilaga där möjliga åtgärdsområden anges).
3. I en rapport år 2001 angående de reducerade mervärdesskattesatserna² har kommissionen klart och tydligt framhållit att det nu är dags att diskutera den nuvarande strukturen när det gäller reducerade mervärdesskattesatser. Det faktum att denna struktur är så komplicerad ligger bakom merparten av de framställningar som inges till kommissionen.
4. Däremot förutses **ingen ändring av skattesatsernas nivå** under genomförandeperioden för den nya strategin. Miniminormalskattesatsen har fastställts till 15 % fram till och med den 31 december 2005³, och det finns ingen anledning att ta upp detta ämne till förnyad diskussion i anslutning till granskningen av tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna.
5. Syftet med denna motivering är att utvärdera hur den nuvarande mervärdesskattesatsstrukturen påverkar den inre marknads sätt att fungera. I det förslag till direktiv som åtföljer motiveringen redovisas de ändringar och rationaliseringar av de nu gällande reglerna och avvikelserna som kommissionen anser nödvändiga. Det är kommissionens uppgift att, på grundval av artikel 93 i fördraget, uppfylla de mål som anges i den artikeln, nämligen **”harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den mån en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar... ”**.

Detta dokument ersätter den rapport som kommissionen är ålagd att lägga fram vartannat år som underlag för rådets granskning av tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna (artikel 12.4 andra stycket i sjätte mervärdesskattedirektivet).

¹ KOM(2000) 348, 7.6.2000.

² KOM(2001) 599, 22.10.2001.

³ Rådets direktiv 2001/4/EG av den 19 januari 2001 (EGT L 22, 24.1.2001, s. 40. Direktivet rättat genom EGT L 26, 27.1.2001).

2. BAKGRUND

6. Det nuvarande systemet infördes genom rådets direktiv 92/77/EEG⁴ och grundar sig på att det fastställs minimiskattesatser: 15 % för normalskattesatsen, 5 % för reducerade satser. Medlemsstaterna får tillämpa en eller två reducerade skattesatser på de varor och tjänster som anges i en begränsad lista (bilaga H). På grundval av dessa regler har det vuxit fram ett stort antal specifika avvikelser enligt vilka medlemsstaterna, eller vissa av dem, får tillämpa andra regler. Situationen har på så sätt blivit synnerligen komplicerad som bör bli föremål för en förnyad prövning.
7. I artikel 12.4 andra stycket i sjätte mervärdesskattedirektivet fastställs följande: ”På grundval av kommissionens rapport skall rådet vartannat år, med början 1994, granska omfattningen av de reducerade skattesatserna. Rådet kan på kommissionens förslag enhälligt besluta att ändra i förteckningen över varor och tjänster i bilaga H.”
8. I sitt meddelande från 2000 angående strategin för mervärdesskatt har kommissionen emellertid låtit sina överväganden inte bara avse enkla ändringar av bilaga H utan också framhållit att man borde revidera och rationalisera reglerna och avvikelserna när det gäller reducerade mervärdesskattesatser.

2.1. Kommissionens första rapporter om de reducerade mervärdesskattesatserna

9. Kommissionen lade fram en första rapport den 13 december 1994⁵ och en andra rapport den 13 november 1997⁶. Dessa rapporter ledde emellertid inte fram till något förslag från kommissionen om en faktisk revidering av tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna⁷. Kommissionen ansåg inte att det totalt sett fanns något faktiskt behov härav och att frågan skulle komma att regleras i sin helhet i samband med förslagen om övergång till det slutliga systemet för mervärdesskatt⁸.

2.2. Den senaste rapporten av den 22 oktober 2001

10. I denna rapport erinras om den nya strategin för mervärdesskatt och konstateras att en mera långtgående tillnärmning av skattesatserna endast är tänkbar på lång sikt. En genomgripande revidering av reglerna om reducerade mervärdesskattesatser skulle emellertid redan nu kunna inledas sedan erfarenheterna av försöket med sänkta mervärdesskattesatser för arbetsintensiva tjänster studerats och lärdomar härav dragits⁹. För att förbereda denna revidering på ett effektivt sätt föreslås i meddelandet att den nuvarande strukturen när det gäller reducerade skattesatser granskas på nytt samt att man avstår från att införa nya avvikelser och eventuellt överväger att upphäva några eller samtliga nu gällande avvikelser. Detta ligger helt i linje med målen för den nya strategin för mervärdesskatt.

⁴ Rådets direktiv 92/77/EEG av den 19 oktober 1992 (EGT L 316, 31.10.1992).

⁵ KOM(94)584 slutlig.

⁶ KOM(97)559 slutlig.

⁷ Den enda ändring som infördes gällde en reducerad skattesats för produkter från blomsterodling (rådets direktiv 96/42/EG av den 25 juni 1996 om ändring av direktiv 77/388/EEG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EGT L 170, 9.7.1996, s. 34).

⁸ Artikel 28 I samt KOM(96) 328 slutlig, 10.7.1996.

⁹ Rådets direktiv 1999/85/EG av den 22 oktober 1999 (EGT L 277, 28.1.2002).

11. Bristerna på den inre marknaden, sådana de upplevs av aktörerna, framför allt på skatteområdet och då särskilt beroende på variationen i mervärdesskattesatser, är en realitet som i detta sammanhang bör beaktas.
12. Avsikten var att denna rapport skulle utgöra starten för överväganden och diskussioner inom näringslivet och i medlemsstaterna om de reducerade skattesatsernas roll, deras effektivitet när det gäller att genomföra gemenskapspolitiken eller den nationella politiken på olika områden och om tänkbara förbättringar och rationaliseringar (s. 64 i rapporten). Åtskilliga parter har därefter tagit kontakt med kommissionen för att framföra önskemål och synpunkter.
13. För att få i gång en diskussion om vilken roll de reducerade skattesatserna spelar, hur effektiva de är för gemenskapens och medlemsstaternas politik på olika områden och hur de kan förbättras och rationaliseras nämner kommissionen (punkt 65 i rapporten) en möjlighet som skulle kunna beaktas i sammanhanget, nämligen att det införs en struktur med två reducerade skattesatser (eventuellt med ett visst intervall för skattesatserna för varje kategori) som skulle tillämpas på särskilda förteckningar över varor och tjänster¹⁰ enligt följande:
- En reducerad skattesats i närheten av den nuvarande miniminivån på 5 % som skulle tillämpas på en begränsad förteckning över varor och tjänster som är absolut nödvändiga eller bidrar till ett socialt mål (eventuellt obligatoriskt, eftersom en stor majoritet av medlemsstaterna redan tillämpar en reducerad skattesats på varor och tjänster av detta slag).
 - En reducerad skatt med en högre procentsats, vilken skulle tillämpas på en förteckning över varor och tjänster som av historiska skäl eller konjunkturskäl bör behandlas på ett annat sätt än varor och tjänster vilka omfattas av normalskattesatsen, eller som bidrar till andra mål.
14. Avslutningsvis erinrades i rapporten om att det fanns anledning att särskilt beakta följande faktorer:
- a) Mervärdesskattens utmärkande drag, framför allt skyldigheten att bibehålla dess neutralitet.
 - b) Behovet av att fastställa tydliga kriterier för tillämpningen av reducerade skattesatser.
 - c) Det långsiktiga målet att genomföra en mer långtgående harmonisering av skattesatserna och samtidigt rationalisera avvikelserna.
15. Denna rapport anses allmänt mycket nära återge situationen i fråga om mervärdesskattesatser i unionen. Några större förändringar har inte konstaterats under loppet av 2002.

¹⁰ Anm.: Medlemsstaterna får för närvarande tillämpa en eller två reducerade skattesatser på hela bilaga H.

2.3. Resultaten av försöket med reducerade mervärdesskattesatser för vissa arbetsintensiva tjänster

16. Detta försök infördes genom rådets direktiv 99/85/EG för en treårsperiod. Den 3 december 2002¹¹ antog rådet ett direktiv för att med ett år (fram till och med den 31 december 2003) förlänga försöket med reducerade mervärdesskattesatser för arbetsintensiva tjänster. Syftet var att, under den period då kommissionen och rådet företar en ingående utvärdering av resultaten av försöket, säkra kontinuitet och rättssäkerhet för de sektorer inom vilka de reducerade skattesatserna tillämpas.
17. Kommissionen har i en rapport av den 2 juni 2003¹² utvärderat åtgärdens effektivitet, särskilt i fråga om skapande av sysselsättning, och verkningsfullhet. På grundval bland annat av utvärderingsrapporterna från de medlemsstater som deltagit i försöket framgår det att inget land klart kan påvisa positiva effekter av åtgärden för alla de berörda sektorerna när det gäller skapande av sysselsättning eller verkningsfullhet. De reducerade mervärdesskattesatserna har fått ett mycket svagt, eller till och med obefintligt, genomslag i priserna. Genomslaget är dessutom i allmänhet av begränsad omfattning och inga varaktiga effekter har påvisats i försöket. Det betyder att åtgärden att sänka mervärdesskattesatserna inte kan få några betydande effekter på efterfrågan.
18. I de fall det visat sig att efterfrågan ökat inom en viss sektor har det konstaterats att andra viktiga åtgärder (till exempel sänkta sociala avgifter, skattefördelar eller möjlighet till avdrag för direkta skatter) tillämpats under samma period. Åtgärden att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser hade dessutom införts vid en tidpunkt då konjunkturen var gynnsam och arbetslösheten minskade inom alla delar av ekonomin.
19. Dessa resultat stämmer väl överens med slutsatserna från tidigare genomförda utredningar¹³. Jämfört med åtgärder som inriktas direkt på arbetskostnaderna är budgetkostnaden för en sänkning av mervärdesskattesatsen alltid högre per skapat arbetstillfälle. En beräkning för Europeiska unionen som helhet visar att, med samma budgetkostnad, sänkta avgifter på arbete skapar 52 % fler arbetstillfällen. Det förefaller följaktligen som att en sänkning av mervärdesskattesatserna kan vara ett slöseri med budgetmedel som, om de i stället hade använts för andra åtgärder (t.ex. en sänkning av avgifterna på arbete eller finansiella stödprogram för att skapa sysselsättning) skulle kunna ge bättre resultat till en klart lägre kostnad per skapat arbetstillfälle. Slutsatserna av detta bör beaktas vid diskussionerna om reducerade mervärdesskattesatser.
20. Mot denna bakgrund bör behandlingen av denna typ av tjänster i mervärdesskattehänseende nu granskas i samband med de allmänna övervägandena beträffande tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna.

¹¹ Rådets direktiv 2002/92/EG (EGT L 331, 7.12.2002).

¹² Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Försöket med att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på vissa arbetsintensiva tjänster (KOM(2003) 309, 2.6.2003).

¹³ Se kommissionens meddelande av den 12 november 1997, SEK(97) 2089, slutlig. Detta meddelande gällde särskilt studien "Potential impact on employment creation of fiscal instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors)", som gjorts av Cambridge Econometrics Ltd. och Institute of Employment Research, University of Warwick - september 1996.

21. Generellt sett och oberoende av resultaten av försöket med reducerade mervärdesskattesatser vill kommissionen kraftigt uppmuntra medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som de kan för att minska pålagorna på arbetskraften, i synnerhet för den låg- eller icke-kvalificerade arbetskraften; detta gäller särskilt nedsättningen av skatter och andra obligatoriska avgifter på arbetskraft.

2.4 Den senaste tidens anslutningsförhandlingar

22. Kommissionen har under den senaste tidens anslutningsförhandlingar föreslagit att medlemsstaterna skall bevilja avvikelser för vissa reducerade skattesatser och nollskattesatser endast för en begränsad period. De femton medlemsstaterna har godkänt denna strategi. Det bör noteras att medlemsstaterna var mycket betänksamma när det gällde att gå med på dessa övergångsbestämmelser och att de inte ställt sig positiva till vart och ett av de anslutande ländernas önskemål, inte ens i de fall önskemålen stöddes av kommissionen. Under dessa omständigheter syftar det förslag som här läggs fram till att få till stånd en rationalisering av de övergångsvisa avvikelser som är i kraft i de nuvarande medlemsstaterna för att på så sätt undvika att dessa och de anslutande länderna behandlas olika.

3. DOMSTOLENS RÄTTSPRAXIS UNDER SENARE TID

23. Kommissionen har i fyra fall väckt talan hos Europeiska gemenskapens domstol för att säkerställa att gemenskapens bestämmelser om reducerade satser för mervärdesskatt tillämpas korrekt. Detta har lett till att domstolen preciserat räckvidden av artikel 12 i det sjätte mervärdesskattedirektivet.

3.1 Dom av den 18 januari 2001¹⁴

24. Domstolen uttalar i sin dom att Spanien genom att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på tjänster som består i att delar av ett vägnät tillhandahålls användarna mot vederlag i form av en vägtull har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 12.3 a i det sjätte mervärdesskattedirektivet.

I punkterna 18 och 19 uttalar domstolen följande: ”Det framgår av artikel 12.3 a i sjätte direktivet att medlemsstaterna, **med avvikelse från principen om att den normala skattesatsen skall tillämpas**, har möjlighet att tillämpa en eller två **reducerade skattesatser**. Enligt samma bestämmelse får de reducerade mervärdesskattesatserna endast avse tillhandahållande av sådana varor och tjänster som anges i bilaga H.

Det framgår av fast rättspraxis att bestämmelser som utgör undantag från en princip skall tolkas restriktivt.”

3.2 Dom av den 8 mars 2001¹⁵

25. I denna dom konstaterar domstolen följande: ”Det finns således anledning att fastställa att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 28.2 i sjätte direktivet genom att bibehålla en reducerad mervärdesskattesats om 5 % på transaktioner avseende de varor som anges i [...] i

¹⁴ Dom av den 18 januari 2001 i mål C-83/89, kommissionen mot Spanien, REG 2001, s. I-00445.

¹⁵ Dom av den 8 mars 2001 i mål C-276/98, kommissionen mot Portugal, REG 2001, s. I-01699.

förteckning [...] vilka omfattar vin, maskiner och utrustning för utveckling av alternativa energikällor respektive jordbruksredskap och jordbruksutrustning.”

3.3 Dom av den 3 maj 2001¹⁶

26. Domstolen har i detta mål uttalat sig om möjligheten för Frankrike att tillämpa olika skattesatser på läkemedel beroende på om läkemedlen kan eller inte kan betalas av det sociala trygghetssystemet¹⁷.
27. I punkterna 21 och 22 i domen erinrar domstolen om att det är tillåtet att införa och bibehålla en skattesats på 2,1 % för ersättningsgilla läkemedel, samtidigt som tillhandahållande av icke-ersättningsgilla läkemedel belastas med en skattesats på 5,5 %, endast om **principen om skatteneutralitet**, som utgör en del av det gemensamma systemet för mervärdesskatt, inte åsidosätts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 1999 i mål C-216/97, Gregg, REG 1999, s. I-4947, punkt 19). Det är vidare, anför domstolen, med iakttagande av denna princip som medlemsstaterna skall införliva sjätte direktivet.
28. Nämda princip utgör bland annat hinder mot att liknande och således konkurrerande varor behandlas olika i mervärdesskattehänseende (se, för ett liknande resonemang, åttonde skälet i första direktivet och domen av den 11 juni 1998 i mål C-283/95, Fischer, REG 1998, s. I-3369, punkterna 21 och 27). Principen om skatteneutralitet **omfattar följaktligen även två andra principer, nämligen principen om enhetlig mervärdesskatt och principen om att snedvridningar av konkurrensen skall undanröjas.**

3.4 Dom av den 8 maj 2003¹⁸

29. I detta mål har domstolen uttalat sig om möjligheten för Frankrike att tillämpa en reducerad skattesats endast på den fasta delen av priset för gas- och elleveranser (abonnemang), medan den rörliga delen (den faktiska förbrukningen) var föremål för normalskattesatsen. Domstolen har i sin dom preciserat räckvidden av artikel 12.3 b, särskilt mot bakgrund av den princip om skatteneutralitet som är inbyggd i det gemensamma systemet för mervärdesskatt.

I punkterna 27 och 28 anför domstolen följande: ”I vart fall framgår inte av artikel 12.3 b i sjätte direktivet att den reducerade skattesatsen endast får tillämpas om den tillämpas på samtliga slag av tillhandahållande av naturgas och elektricitet. [...] En jämförelse av de olika språkversionerna utvisar emellertid [...] och domstolen finner att denna jämförelse tyder på att bestämmelsen skall tolkas så, att det inte är förbjudet att tillämpa den reducerade skattesatsen på ett selektivt sätt om det inte föreligger någon risk för att skattesatsen snedvrider konkurrensen.

Den reducerade skattesatsen är för övrigt ett undantag. Att den endast tillämpas på konkreta och specifika tjänste- och varuslag, såsom på det abonnemang som ger abonnenterna rätt till en minimikvantitet elektricitet, står således i överensstämmelse med principen om att undantag och avvikelser skall tolkas restriktivt.”

¹⁶ Dom av den 3 maj 2001 i mål C-481/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-3369.

¹⁷ Satsen på 2,1% gäller för läkemedel som är ersättningsgilla enligt det sociala trygghetssystemet medan andra läkemedel beskattas enligt en reducerad skattesats på 5,5 %.

¹⁸ Dom av den 8 maj 2003 i mål C-384/01, kommissionen mot Frankrike. Ännu inte offentliggjord.

Denna samlade rättspraxis är av stor betydelse vid analysen av de olika åtgärder som medlemsstaterna vidtagit när det gäller att fastställa tillämpningsområdet för reducerade skattesatser och bör tjäna som riktlinje för omarbetningen och rationaliseringen av bilaga H.

4. MERVÄRDESSKATTESATSERNA OCH DEN INRE MARKNADEN

30. Vid en analys av den nuvarande mervärdesskattesatsstrukturen och särskilt tillämpningsområdet för reducerade skattesatser framträder i synnerhet två förhållanden som skulle kunna hindra den inre marknaden från att fungera väl och ge upphov till snedvridning av konkurrensen: dels det förhållandet att det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa de reducerade skattesatserna, dels avsaknaden av gemensamma definitioner av de kategorier som anges i bilaga H. Härtill kommer den mångfald specifika avvikelser som beviljats vissa medlemsstater men som inte får tillämpas av de andra medlemsstaterna.

4.1. De vanligaste klagomålen

31. Konstaterandena i rapporten från 2001 är fortfarande aktuella. Kommissionen erinrar om att klagomålen från aktörerna i huvudsak avser följande faktorer:
- a) Tillämpningen av reducerade skattesatser är frivillig.
 - b) De reducerade skattesatserna varierar kraftigt.
 - c) Vissa medlemsstater fortsätter att tillämpa nollskattesatser eller superreducerade skattesatser, medan andra medlemsstater inte får tillämpa sådana satser.
 - d) Gemenskapen saknar definitioner av de varu- och tjänstekategorier som anges i bilaga H, och denna bilaga är begränsad.
 - e) Reducerade skattesatser tillämpas på ett ofullständigt sätt, eftersom det alternativ som en medlemsstat väljer inte tvingar den att tillämpa den reducerade skattesatsen på alla varor och tjänster i den kategori eller de kategorier som den har valt.
 - f) Det finns en konflikt mellan principen om enhetliga skattesatser och friheten att välja att tillämpa den reducerade skattesatsen på en hel kategori eller en del av en kategori.
 - g) I vissa fall är avvikelserna av bestående karaktär, i andra övergångsvisa och detta leder till en komplicerad situation.
32. Många gånger ser de ekonomiska aktörerna ingen som helst logik i denna tingens ordning: hur kommer det sig, undrar de, att en viss vara eller tjänst som inte upptagits i bilaga H ändå i vissa medlemsstater kan vara föremål för en reducerad skattesats, en superreducerad skattesats eller nollskattesats? Förklaringen finns alltid att hämta i de specifika avvikelser som framförhandlats i samband med antagandet av direktiv 92/77/EEG angående tillnärmning av mervärdesskattesatserna eller inom ramen för anslutningsakterna för de nya medlemsstaterna.
33. Det förefaller alltså nu vara dags att ta upp alla dessa förhållanden till förnyad prövning och söka komma fram till en mera konsekvent linje.

4.2. Ifrågasatta skillnader i behandlingen

34. Det nuvarande systemet bygger på att det fastställs miniminivåer för skattesatsen : 15 % för normalskattesatsen, 5 % för reducerade skattesatser. Medlemsstaterna får tillämpa en eller två reducerade skattesatser på de varor och tjänster som anges i en begränsad förteckning (bilaga H). Detta betyder att en och samma vara eller tjänst behandlas på olika sätt beroende på medlemsstat.
35. Inget tyder hittills, allmänt sett, på att detta system har lett till någon allvarlig snedvridning av konkurrensen som skulle kräva radikala åtgärder för en mera långtgående tillnärmning av mervärdesskattesatserna.
36. Ett förhållande har emellertid blivit föremål för allt fler frågor och kritiska synpunkter, både från näringslivets och från vissa medlemsstaters sida. Det gäller vissa specifika avvikelser som gäller för vissa medlemsstater och inte för andra.
37. Som exempel kan nämnas restaurangtjänster. På dessa tillämpas, med stöd av övergångsvis gällande avvikelser, en reducerad skattesats i åtta medlemsstater, medan de sju andra medlemsstaterna måste följa gemenskapslagstiftningen och inte får tillämpa någon reducerad skattesats. Detta har föranlett restaurangbranschen och vissa regeringar att göra framställningar hos kommissionen för att utverka samma möjlighet för alla medlemsstaterna. Frågan om en reducerad skattesats för restauranger har också varit föremål för segslitna förhandlingar inom ramen för EU:s utvidgning vilka utmynnat i att Cypern, Polen, Slovenien och Ungern får tillämpa en reducerad skattesats för restauranger fram till och med den 31 december 2007.
38. En snarlik situation föreligger inom bostadssektorn. Här visar det sig att många medlemsstater, genom diverse specifika avvikelser, avviker från skyldigheten att reservera den reducerade skattesatsen för bostäder som ett led i socialpolitiken.
39. Det förnuftsmässiga i det som beskrivits i de föregående punkterna blir allt mindre uppenbart. Det finns egentligen inget motiv till att låta sakläget förbli som det är. Två möjligheter finns: att upphäva avvikelserna och låta normalskattesatsen obligatoriskt gälla i alla medlemsstaterna, eller att utsträcka möjligheten att tillämpa en reducerad skattesats till samtliga medlemsstater. Det har när det gäller de här berörda sektorerna inte framförts några klagomål över att det skulle förekomma någon allvarlig snedvridning av konkurrensen som innebär att man skulle behöva överge den frivilliga tillämpningen av reducerade mervärdesskattesatser inom dessa sektorer. Det förefaller alltså inte finnas några hinder för att denna möjlighet öppnas för alla medlemsstaterna.

4.3. Ifrågasatt praxis hos medlemsstaterna

40. Beträffande tillämpningen av de reducerade mervärdesskattesatser som är tillåtna enligt bilaga H ifrågasätter de ekonomiska aktörerna många gånger viss praxis, som visserligen inte är förbjuden men skapar stora problem för företagen när det gäller att avgöra vilken skattesats som gäller för en viss vara eller tjänst.
41. Följande två exempel belyser detta problem:
 - När det gäller genomförandet av den reducerade skattesatsen på arbetsintensiva tjänster har bestämmelser som införts för att man skall kunna skilja mellan själva reparationstjänsten (för vilken den nedsatta satsen gäller) och leveransen

av material (för vilken normalskattesatsen gäller) ibland varit så komplicerade att en del tillhandahållare av tjänster helt enkelt avstått från att tillämpa den nedsatta satsen¹⁹.

- När det gäller tillämpningen av reducerade skattesatser för livsmedelsprodukter är vissa livsmedel i en del medlemsstater föremål för olika skattesatser. Reglerna leder ibland till orimligt komplicerade situationer²⁰.

42. Många gånger är det bara en erfaren skatteexpert som, genom att jämföra vad som står i lagen och de berörda produkternas exakta egenskaper, med säkerhet kan avgöra vilken skattesats som är tillämplig.
43. Praxis av detta slag är inte olaglig och äventyrar inte heller principen om skatteneutralitet, men gör det svårt för företagen att tillämpa mervärdesskatten och svårt också för skattemyndigheterna att kontrollera den.

4.4. Kommissionens rekommendationer

44. Kommissionen har inte för avsikt att ifrågasätta de reducerade mervärdesskattesatsernas frivilliga karaktär och konstaterar att medlemsstaterna inte är skyldiga att låta samma mervärdesskattesats gälla för en hel kategori i bilaga H, förutsatt att detta inte leder till snedvridning av konkurrensen. Den reducerade skattesatsen är ett undantag, och det faktum att tillämpningen av den är begränsad till vissa konkreta och specifika aspekter överensstämmer därför med principen om att befrielser från skatt eller avvikelser skall tolkas restriktivt²¹.

I en strävan att främja en enkel tillämpning av lagstiftningen rekommenderar kommissionen emellertid medlemsstaterna att de, när de fastställer tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna, undviker att göra åtskillnader som är så komplicerade att det finns en risk för att företagen tar fel när de skall avgöra vilken skattesats som gäller för den produkt de tillverkar eller säljer. En sådan komplexitet är till skada för alla. Principen om enhetliga skattesatser bör respekteras och de enda undantagen utgöra de fall då det är möjligt att tydligt särskilja de varor eller tjänster för vilka en reducerad skattesats (eller två olika reducerade skattesatser) gäller och de varor eller tjänster för vilka normalskattesatsen är tillämplig. En sådan differentiering får givetvis inte leda till snedvridning av konkurrensen mellan de berörda varorna eller tjänsterna.

¹⁹ För byte av framhjul på en cykel tillämpas i Belgien normalskattesatsen, men för byte av bakhjul gäller en reducerad skattesats, eftersom inslaget av arbete då är större.

²⁰ Som exempel kan nämnas att den reducerade skattesats som i Frankrike tillämpas på livsmedelsprodukter är tillämplig på choklad endast under vissa ytterst komplicerade förutsättningar. Allt efter utformning, presentation eller exakt sammansättning beläggs sålunda produkter som innehåller choklad med mervärdesskatt efter antingen normalskattesatsen eller den reducerade skattesatsen. Också i Portugal har det införts subtila skillnader när det gäller tillämpningen: medan färsk fisk omfattas av en reducerad skattesats på 5 % beläggs samma fisk när den kokats för att sedan frysas med normalskattesatsen på 19 %; när den sedan ingår i en färdiglagad rätt för avhämtning eller konsumtion på platsen tillämpas en skattesats på 12 %.

²¹ I detta ämne hänvisas också till dom av den 18 januari 2001 i mål C-83/99, kommissionen mot Spanien, REG 2001, s. I-00445.

45. Kommissionen kommer i alla händelser inte att försumma att utöva sin uppgift att övervaka åtgärder som medlemsstaterna inför när det gäller skattesatserna. Detta belyses av de mål som nämns ovan.

5. ÄNDRING OCH RATIONALISERING AV SKATTESATSERNA : FÖRSLAG TILL LÖSNING

46. Genom det förslag som här läggs fram fortsätter kommissionen på den väg som den slog in på i sitt meddelande från 2000, i vilket det formulerades en strategi för att förbättra mervärdesskattesystemets sätt att fungera på den inre marknaden. Denna strategi har sedan bekräftats i meddelandet ”Skattepolitiken i Europeiska unionen - prioriteringar för de kommande åren”²².

47. I detta sammanhang bör kommissionen söka förverkliga det som fastställts för den genom fördraget, det vill säga en harmonisering av mervärdesskatterna i den mån detta är nödvändigt för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar.

En första etapp slutfördes 1992, genom direktiv 92/77/EEG angående tillnärmning av skattesatserna. Avsikten med det här förslaget är att fortsätta på den inslagna vägen för att slå vakt om den tillnärmning som redan åstadkommits och förbättra den nuvarande mervärdesskattesatsstrukturen.

5.1. Mål och begränsande faktorer

48. Som framhållits i inledningen är **någon ändring av mervärdesskattesatsernas nivå inte förutsedd** under genomförandeperioden för den nya strategin för mervärdesskatt.
49. Däremot behöver mervärdesskattesatsstrukturen ses över och förenklas. Det gäller därvid att söka nå en - svårfunnen - jämvikt mellan mål och begränsande faktorer som ofta står i strid med varandra.

50. De **mål** som man måste försöka uppnå är följande:

- Genomföra den nya strategin för mervärdesskatt med syfte att **förbättra** det gemensamma **mervärdesskattesystemets** sätt att fungera **inom ramen för den inre marknaden**: huvudmålen för denna strategi är förenkling och modernisering av de befintliga reglerna och en mer enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser.
- Behålla **gemenskapens regelverk** i fråga om skattesatser och undvika att de nuvarande skillnaderna blir ännu större i stället för att minska.
- **Minska inkonsekvenserna** i det nuvarande systemet, särskilt när det gäller mångfalden specifika avvikelser som beviljats vissa medlemsstater.

51. Kommissionen är angelägen om att respektera **subsidiaritetsprincipen** och vill inte, särskilt när det gäller de mervärdesskattesatser som medlemsstaterna önskar tillämpa,

²² KOM(2001) 260 slutlig av den 23 maj 2001. Beträffande mervärdesskatt hänvisas till avsnitt 3.1.1 i meddelandet.

inkräkta på deras befogenheter på beskattningsområdet mer än vad som krävs för att den inre marknaden skall fungera väl.

52. Det är emellertid väl förenligt med kommissionens roll att föreslå rådet de regler som krävs för att se till att den inre marknaden kan fungera bättre. Kommissionen har därför valt att koncentrera sig på inkonsekvenserna i det nuvarande systemet när det gäller skattesatserna, för att på så sätt ta ett viktigt steg i denna riktning. Det är viktigt att sörja för en rättvisare behandling av alla medlemsstaterna, inbegripet de nya anslutande länderna, och att undanröja de snedvridningar som uppstått genom att vissa medlemsstater får tillämpa reducerade skattesatser inom vissa sektorer medan andra inte får göra det.

53. Man bör därvid ha i åtanke att när det gäller vissa varor och tjänster för vilka beskattningen sker på den plats där konsumtionen äger rum kan olika skattesatser medlemsstaterna emellan vara förenliga med den inre marknaden. Så är fallet till exempel i fråga om arbeten som gäller bostäder eller tillhandahållande av gas eller elektricitet. Däremot finns det många varor som kan bli föremål för distansförsäljning, och tillämpningen av mycket olika skattesatser medlemsstaterna emellan kan leda till en icke obetydlig snedvridning av konkurrensen, som blir desto större ju enklare varan går att transportera. Detta skulle till exempel kunna vara fallet för cd-skivor, videoband eller varje slags produkt som lätt kan bli föremål för gränsöverskridande handel.

Detta gäller också för situationer där det föreskrivs att normalskattesatsen skall gälla, utan någon möjlighet att tillämpa en reducerad skattesats, men där en minoritet bland medlemsstaterna genom avvikelser fått rätt att avvika från denna regel så att de kan tillämpa väsentligt lägre skattesatser än dem som tillämpas i gemenskapen i övrigt. Detta kan vara fallet för lätt transportbara varor, t.ex. barnkläder.

54. Det är också viktigt att man ser till att andra aspekter av den inre marknaden inte störs genom de reducerade mervärdesskattesatserna. När man jämför de priser som tillämpas i gemenskapen visar det sig nämligen att försäljningspriset i konsumentledet inte nödvändigtvis är lägre i de medlemsstater som tillämpar reducerade satser. Detta hänger framför allt samman med företagets vinstmarginalstrategier som varierar allt efter gällande mervärdesskattesats i de enskilda medlemsstaterna. Detta kan vara ett tecken på att de reducerade skattesatserna skulle kunna påverka företagets lönsamhet. Företag med försäljning i medlemsstater som tillämpar reducerade mervärdesskattesatser (eller till och med nollskattesatser) kan eventuellt få en konkurrensfördel i förhållande till företagen i de andra medlemsstaterna, eftersom de kan skaffa sig en högre vinstmarginal.

55. Det är alltså viktigt att man mycket noggrant begränsar tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskattesatser så att sådana aspekter inte stör den inre marknadens sätt att fungera.

56. Det är ett faktum att mervärdesskattesatserna i gemenskapen väsentligt skiljer sig åt och utmärks av stor komplexitet. I bilaga 1 finns en icke uttömmande förteckning

över de skattesatser som för närvarande tillämpas på vissa kategorier av varor och tjänster. Det är dessa satser som kommissionen nu föreslår skall rationaliseras²³.

Den utomordentligt stora komplexiteten beror till stor del på att medlemsstaterna, när direktiv 92/77/EEG antogs, framför allt var intresserade av att ändra sin egen mervärdesskattesatsstruktur så litet som möjligt. Resultatet blev att man antog bilaga H, som avspeglar de olika faktiska förhållandena nationellt och som försetts med ett stort antal specifika avvikelser för att de särskilda förhållandena i vissa medlemsstater skall beaktas.

57. Grundreglerna är emellertid enkla. Normalskattesatsen skall vara minst 15 % och i princip gälla för leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som är föremål för mervärdesskatt. Medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en eller två reducerade skattesatser som inte får vara lägre än 5 %, dock endast på de varor och tjänster som anges i bilaga H.
58. Dessa regler har emellertid vuxit ut med ett stort antal avvikelser som beviljats vissa medlemsstater – ibland en majoritet av dem – inom ramen för förhandlingarna om direktiv 92/77/EEG eller i anslutningsakterna, men som inte får tillämpas av de andra medlemsstaterna. Merparten av avvikelserna har syftat till att de gällande förhållandena skall kunna bibehållas: avvikelserna förbehålls de medlemsstater som vid en bestämd tidpunkt avvek från de gällande gemenskapsreglerna om skattesatser och ger dem rätt att övergångsvis ha kvar de avvikande åtgärderna. I princip har avsikten varit att möjliggöra en stegvis övergång till tillämpning av de normala reglerna. Avvikelserna innebär att de berörda medlemsstaterna antingen får tillämpa andra skattesatser (t.ex. nollskattesats, superreducerad skattesats eller ”parkeringssats”) som är lägre än de normalt tillämpliga, eller göra avvikelser från tillämpningsområdet för bilaga H (till exempel reducerad skattesats för restaurangtjänster). Ibland rör det sig om en kombination av de två typerna av avvikelse (till exempel den superreducerade skattesatsen för restaurangtjänster i Luxemburg).
59. Medlemsstaterna fick tillstånd att behålla de avvikande åtgärderna endast så länge som övergångsperioden gällde, fram till övergången till det slutliga systemet för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna. Denna övergång beräknades ursprungligen komma att ske den 1 januari 1996. Avvikelserna skulle alltså gälla under en mycket begränsad tid.
60. Eftersom det inte gjorts några större framsteg i rådet när det gäller att anta de förslag som kommissionen lagt fram för att genomföra programmet från 1996, lade kommissionen år 2000 fram sin nya strategi för mervärdesskatt för att på kort sikt få till stånd konkreta och nödvändiga förbättringar av det nuvarande systemet. I detta läge, då det nuvarande systemet kommer att behöva gälla under ytterligare viss tid, är det angeläget att nu på nytt diskutera om dessa avvikelser bör finnas kvar.
61. I samband med den fördjupade prövningen av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser och av de nu gällande avvikelserna bör också **Lissabonstrategin**, i dess

²³

För närmare uppgifter hänvisas till kommissionens rapport av den 22 oktober 2001 (KOM(2001) 599 slutlig) och till dokumentet ”Taux de TVA appliqués dans les Etats membres de la communauté européenne ” (Gällande mervärdesskatter i EU:s medlemsstater).
http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/vatindex_en.htm

vid Europeiska rådets möte i Göteborg utvidgade lydelse, hållas i åtanke. I denna strategi, som antogs av Europeiska rådet vid dess möten den 23 och 24 mars 2000 och den 15 och 16 juni 2001, fastställs ett nytt strategiskt mål i syfte att främja en hållbar utveckling, öka sysselsättningen och stärka ekonomiska reformer och social sammanhållning på grundval av en kunskapsbaserad ekonomi.

62. I detta sammanhang har behovet av ett sänkt skattetryck på arbete, särskilt lågkvalificerat och lågavlönat arbete, framhållits. Skattereformer som syftar till att skattesystemen i ökad utsträckning skall främja sysselsättningen måste emellertid genomföras med bibehållet sunda offentliga finanser. Detta mål kan förverkligas genom en sträng kontroll av de offentliga utgifterna eller, vid behov, till och med en minskning av de offentliga utgifterna. Det framstår i alla händelser som mycket riskabelt att sänka kostnaden för arbete (genom sänkta direkta skatter och sociala avgifter) och att utvidga tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskattesatser med bibehållen budgetbalans.
63. Det är i själva verket viktigt att budgetbalans upprätthålls i medlemsstaterna och att undvika såväl att skapa strukturella budgetunderskott som att drastiskt minska de offentliga utgifterna av det skälet att det saknas budgetmedel för att finansiera dem. Om mervärdesskattesatserna sänks finns det inget som garanterar att den slutliga konsumenten kommer att gynnas av en motsvarande prissänkning. Tvärtom bör en medlemsstat som beslutar sig för att tillämpa nya reducerade mervärdesskattesatser kompensera den förlust av budgetintäkter detta medför genom att höja andra skatter (t.ex. skatten på inkomst), som det i slutändan ändå är skattebetalaren som måste stå för.
64. Den största försiktighet är i detta sammanhang nödvändig eftersom en sänkning av kostnaden för arbete, inte en sänkning av den indirekta beskattningen, är en av de åtgärder som har givits hög prioritet inom ramen för Lissabonstrategin.

5.2. Huvuddragen i kommissionens förslag

65. Med hänsyn till alla dessa faktorer har kommissionen valt ett tillvägagångssätt som öppnar vägen för en väl avvägd lösning för hela unionen. Motiven härför kan sammanfattas som följer.
- Kommissionen är övertygad om att **en sänkning av mervärdesskattesatserna inte är det bästa sättet** att främja konsumenternas efterfrågan på vissa varor eller tjänster. Till skillnad från till exempel punktskatter har mervärdesskatten inte till syfte att ändra konsumenternas beteende. Även om dess främsta syfte är att generera skatteinkomster utgör den ett verktyg, bland flera, i medlemsstaternas politik. Man har emellertid konstaterat att en sänkning av mervärdesskattesatsen aldrig får ett fullständigt genomslag i konsumentpriserna. Genomslaget är till och med ofta svagt och dessutom tillfälligt. En ekonomisk mekanism som grundas på antagandet att en sänkning av mervärdesskatten kommer att leda till sänkta priser och därmed till ökad efterfrågan fungerar därför mycket ofta inte som avsett. En enkel jämförelse av de priser som tillämpas i gemenskapen visar att reducerade mervärdesskattesatser inte leder till lägre priser. För att belysa detta finns i [bilaga 2](#) en tabell där priserna i medlemsstaterna på ett antal produkter och de tillämpliga mervärdesskattesatserna jämförs.

- Mervärdesskatten **är en skatt på konsumtionen** och har som främsta syfte att generera skatteintäkter. Varje medlemsstat använder dessa intäkter enligt sina egna prioriteringar. Mervärdesskatten **bör inte användas som medel för att subventionera** vissa givna sektorer. I många av de framställningar om reducerade skattesatser som inges förefaller emellertid för närvarande ett av de främsta syftena med den begärda sänkningen av skattesatsen vara att gynna en viss sektor med hänsyn exempelvis till dess sociala eller kulturella karaktär eller till sektorns särskilda problem.
 - En utvidgning av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser till nya sektorer **skulle leda till minskad harmonisering** av mervärdesskattesatserna. Eftersom tillämpningen av reducerade skattesatser är frivillig ser medlemsstaterna framför sig möjligheten att erbjuda ett bredare intervall för skattesatserna. Det gäller emellertid att slå vakt om den harmoniseringsnivå som uppnåtts genom att den gällande normalskattesatsen tillämpas i alla medlemsstaterna, eller de flesta av dem.
66. Vid sitt genomförande av strategin för förbättring av mervärdesskattessystemets funktion inom ramen för den inre marknaden har kommissionen kommit fram till att det är absolut nödvändigt att det förslag som nu läggs fram innebär **en förenkling och rationalisering av skattesatserna**.
67. Kommissionen har härvid inte tagit fasta på den lösning som den framförde i sin rapport från 2001, nämligen att det skulle införas en struktur med två reducerade skattesatser (eventuellt med ett visst intervall på skattesatserna för varje kategori) som skulle tillämpas på särskilda förteckningar över varor och tjänster.

Det fanns en koppling mellan den här lösningen och erfarenheterna av försöket med reducerade mervärdesskattesatser på arbetsintensiva tjänster: om försöket hade visat att reducerade mervärdesskattesatser är ett effektivt medel för att främja sysselsättningen, skulle man vid granskningen av tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna ha beaktat detta och undersökt om reducerade skattesatser skulle kunna utnyttjas för att nå andra mål, t.ex. de som anges ovan, och eventuellt göras obligatoriska.

Utvärderingsrapporten från försöket har emellertid inte visat att det finns något direkt samband mellan sänkta mervärdesskattesatser och ökad sysselsättning eller minskad omfattning av den svarta ekonomin. Det kan alltså befaras att en sänkning av mervärdesskattesatsen inte kommer att få några mera påtagliga effekter inom andra sektorer.

Det bör därför också i fortsättningen vara frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa de reducerade skattesatserna, för denna fråga är nära förbunden med deras finanspolitik och med hur de organiserar de offentliga finanserna. Medlemsstaterna kommer alltså liksom tidigare att kunna tillämpa en reducerad skattesats endast på vissa kategorier i bilaga H eller, inom varje kategori, på vissa av de transaktioner som avses i kategorin.

68. För att få en förenkling och rationalisering av skattesatserna till stånd har kommissionen valt att föreslå följande riktlinjer.

5.2.1. Rationalisering av bilaga H

69. Den föreslagna rationaliseringen bygger på följande hörnstenar:

- **Möjligheten att tillämpa reducerade skattesatser utsträcks inte till nya kategorier** för vilka normalskattesatsen redan tillämpas i alla medlemsstaterna och en viss grad av harmonisering alltså redan uppnåtts (det faktiska intervallet för skattesatsen är 15 % till 25 %). Härigenom undviker man att gå ett steg tillbaka genom att utvidga tillämpningsområdet för de frivilliga reducerade skattesatserna, vilket skulle omintetgöra den tillnärmning av skattesatserna som redan uppnåtts genom tillämpningen av normalskattesatsen.
- **Möjligheten för alla medlemsstaterna att tillämpa reducerade skattesatser utsträcks till att endast gälla** sådana kategorier av varor och tjänster för vilka ett visst antal medlemsstater redan, genom **specifika avvikelser** eller andra bestämmelser, får tillämpa reducerade skattesatser eller undantag, förutsatt att det konstaterats att denna tillämpning inte inverkat menligt på den inre marknadens sätt att fungera. Denna första åtgärd berör restaurangtjänster, bostäder, tillhandahållande av gas och elektricitet samt vård i hemmet. Fler medlemsstater skulle genom denna lösning ha rätt att tillämpa en reducerad skattesats, och den skulle kunna utgöra ett steg i riktning mot en mer enhetlig tillämpning av reducerade skattesatser. Däremot föreslås ingen utvidgning när det gäller sådana kategorier av varor eller tjänster för vilka endast en minoritet av medlemsstaterna har beviljats en specifik avvikelse.

5.2.2. Bilaga H blir den enda referensen för alla avvikelser från normalskattesatsen

70. Kommissionen föreslår att **bilaga H blir den enda förteckning** i vilken det fastställs för vilka varu- och tjänstekategorier andra skattesatser än normalskattesatsen får tillämpas. Om dessa ändringar görs kommer det inte längre att som nu råda någon oklarhet beträffande det faktiska tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskattesatser i Europeiska unionen. Följande ändringar föreslås i detta syfte:

71. **”Parkeringssatsen” avskaffas:** ”Parkeringssatsen” tillämpas på varor och tjänster som inte anges i bilaga H och för vilka vissa medlemsstater den 1 januari 1991 tillämpade en reducerad skattesats, en superreducerad skattesats eller nollskattesats²⁴. Dessa medlemsstater har fått tillstånd att tillämpa reducerade skattesatser på dessa varor och tjänster. Det rör sig om åtgärder för en stegvis övergång till normalskattesatsen. Åtgärderna är av två slag :

- De medlemsstater som den 1 januari 1991, i enlighet med gällande gemenskapslagstiftning, tillämpade nollskattesatser eller superreducerade skattesatser får fortsätta att tillämpa dem. Om dessa medlemsstater skulle besluta att inte utnyttja denna rätt beträffande andra varor än som avses i bilaga H, får de tillämpa en reducerad skattesats på minst 5 % (artikel 28.2 a och b).
- De medlemsstater som den 1 januari 1991 tillämpade en reducerad skattesats på andra varor och tjänster än de som avses i bilaga H och måste upphöra med

²⁴ Avvikelser som förhandlats fram i samband med antagandet av direktiv 92/77/EEG eller inom ramen för anslutningsakterna.

detta får fortsätta att tillämpa den reducerade skattesatsen, förutsatt att den inte är lägre än 12 % (artikel 28.2 e).

Kommissionen föreslår att dessa övergångsåtgärder avskaffas när de varit i kraft i mer än tio år.

72. **Nollskattesatserna och de superreducerade skattesatserna begränsas²⁵** uteslutande till varor och tjänster som anges i förteckningen i bilaga H.

Bibehållandet av nollskattesatserna och de superreducerade skattesatserna såsom åtgärd för att "frysa" en tidigare gällande situation bekräftades genom direktiv 92/77/EEG. Åtgärden har i själva verket varit i kraft ända sedan sjätte mervärdesskattedirektivet antogs 1977. Dessa skattesatser tillämpas inte bara på varor och tjänster i bilaga H utan också på diverse andra produkter, t.ex. barnkläder och barnskor, husvagnar och husbåtar, motorcykel- och cykelhjälm, motorcykelstövlar och cykelskor m.m., för vilka alla andra medlemsstater än de som omfattas av ett undantag tillämpar normalskattesatsen.

Vidare får vissa medlemsstater (de som tvingades höja sin normalskattesats med 3 % 1993, dvs. Luxemburg och Spanien) tillämpa reducerade skattesatser som är lägre än 5 % på de produkter som avses i bilaga H samt på restaurangtjänster, bostäder samt barnkläder och barnskor.

Ett fullständigt avskaffande av nollskattesatser och superreducerade skattesatser bör enligt kommissionens mening inte ske inom ramen för det förslag som här läggs fram. En sådan åtgärd skulle gå utöver de mål som fastställs i den nya strategi för mervärdesskatt som antogs 2000. Däremot är kommissionen övertygad om att det för att rationalisera och förenkla den nuvarande skattesatsstrukturen i gemenskapen är nödvändigt att **begränsa tillämpningsområdet för nollskattesatserna och de superreducerade skattesatserna till de varor och tjänster som anges i bilaga H.**

De **nollskattesatser eller superreducerade skattesatser** som för närvarande tillämpas av medlemsstaterna **kan alltså behållas** för sådana varor och tjänster för vilka samtliga medlemsstater får tillämpa **reducerade skattesatser**. Medlemsstaterna kommer alltså att kunna fortsätta att tillämpa skattesatser som är lägre än 5 % på livsmedel, läkemedel, bostäder osv.

Däremot måste de upphöra med att tillämpa nollskattesatser eller superreducerade skattesatser på diverse andra varor och tjänster som inte anges i bilaga H.

Detta förhållningssätt ligger helt i linje med och är för övrigt det enda förhållningssätt som är förenligt med den politik som förts av kommissionen och beslutats av rådet inom ramen för förhandlingarna om anslutningsfördragen inför utvidgningen med de nya anslutande länderna. Samtliga avvikelser som dessa länder beviljats har blivit strikt tidsbegränsade: den sista löper ut den 1 januari 2010. Avvikelse har dessutom nästan uteslutande gällt de varor och tjänster som anges i bilaga H i dess lydelse enligt det här förslaget. För konsekvensens skull är det därför viktigt att redan nu gå vidare med denna första etapp när det gäller att rationalisera de övergångsvisa avvikelser som för närvarande är i kraft i de nuvarande medlemsstaterna. De ansträngningar som krävts av kandidatländerna får inte bli

²⁵

Alla skattesatser som understiger 5 % och överstiger 0 % är superreducerade skattesatser.

förgäves. Det är för övrigt självklart att de, i den utsträckning de avvikelser som de beviljats gäller varor och tjänster som kommer att återfinnas i den nya bilaga H, i likhet med de nuvarande medlemsstaterna kommer att kunna tillämpa reducerade skattesatser inom dessa sektorer även efter det att den avvikelse de beviljats har löpt ut.

5.2.3. *Rationalisering av de avvikelser som innebär att vissa medlemsstater får tillämpa lägre skattesatser i vissa områden*

73. Några medlemsstater har fått tillstånd att i vissa områden tillämpa lägre skattesatser än de satser som de normalt tillämpar, detta med hänsyn till områdenas särskilda geografiska situation (det faktum att det är fråga om en ö eller att området är avlägset beläget). Dessa bestämmelser är inte meningsfulla annat än om de strikt begränsas till den lokala marknaden. Kommissionen föreslår att de rationaliseras på så sätt att en tydlig rättslig grund fastställs för var och en av avvikelserna och att tillämpningsområdet för dem begränsas till varor och tjänster som konsumeras i dessa områden.

6. KOMMENTARER TILL DE ENSKILDA ARTIKLARNAS

6.1. Artikel 1.1

74. Genom artikel 1.1 föreslås fyra ändringar av artikel 12:

- Punkt 3 b utgår: bestämmelser om tillämpning av en reducerad skattesats för naturgas och elektricitet, efter tillstånd av kommissionen, finns för närvarande i artikel 12.3 b. Ändringen innebär ingen egentlig ändring i sak i förhållande till vad som nu gäller. Det föreslås bara att bestämmelsen intas i en ny rubrik i bilaga H. Det är här fråga om en förenklings- och rationaliseringsåtgärd som innebär att förfarandet med tillstånd i förväg slopas. Åtgärden motiveras av att det inte framförts några klagomål eller avgörande bevis som kan läggas till grund för ett konstaterande av att de reducerade skattesatser som tillämpas av sju medlemsstater föranlett någon snedvridning av konkurrensen. Genom det föreslagna direktivet angående platsen för leverans av gas och elektricitet²⁶ kommer det dessutom att säkerställas att beskattning sker på den plats där köparens förbrukning faktiskt äger rum. Härigenom undviks att konkurrensen snedvrids medlemsstaterna emellan, beroende på om de tillämpar eller inte tillämpar en reducerad skattesats. Genom den ändring av punkt 4 som föreslås föreskrivs det dessutom allmänt att om medlemsstaterna tillämpar en reducerad skattesats endast på vissa leveranser av varor eller tillhandahållanden av tjänster eller vissa specifika aspekter av dessa måste villkoret uppfyllas att denna åtskillnad inte leder till snedvridning av konkurrensen. Genom den generella kontroll som därigenom införs kommer alltså samma mått av säkerhetsnivå som i nuläget att garanteras. Slutligen ingår åtgärden som en del av de samlade åtgärder som föreslås för att göra bilaga H till den enda referensen för tillämpningen av andra skattesatser än normalskattesatsen. Se även kommentarerna till den nya bilaga H.
- I punkt 4 föreslås följande två ändringar:

²⁶

KOM(2002) 688 slutlig, 5 december 2002.

- För det första föreslås att granskningen av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser skall äga rum **vart femte år** i stället för vartannat år. En granskning vartannat år på grundval av en rapport från kommissionen har visat sig föga meningsfull: erfarenheterna visar att en period på två år är för kort för att några verkligt nya uppgifter skall framkomma.
- För det andra föreslås att ett nytt stycke läggs till. I enlighet med Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis bör det klargöras att medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en reducerad skattesats på en hel kategori i bilaga H eller på bara en del av en kategori. Detta innebär, såsom domstolen anför i den ovannämnda domen av den 8 maj 2003, att medlemsstaterna har möjlighet att begränsa tillämpningen av en reducerad skattesats till vissa konkreta och specifika aspekter av en leverans av varor eller ett tillhandahållande av tjänster, eftersom detta överensstämmer med principen om att befrielser från skatt eller avvikelser skall tolkas restriktivt. En medlemsstat kan alltså exempelvis begränsa tillämpningen av en reducerad skattesats till konkreta och specifika aspekter, såsom det abonnemang som ger abonnenten rätt till en minimikvantitet elektricitet, eller från den reducerade skattesats som den tillämpar på restaurangtjänster utesluta tillhandahållande av alkoholdrycker. Tillämpningen av olika skattesatser får dock inte leda till snedvredning av konkurensen. I detta syfte föreslås att medlemsstaterna skall vara skyldiga att på kommissionens begäran överlämna de uppgifter som krävs för att kommissionen skall kunna kontrollera att detta villkor är uppfyllt.
- Punkt 6, som införts genom anslutningsakten för Portugal²⁷, utgår och införs i den nya artikel 28.2 c med följande lydelse: ”Portugal får för transaktioner som utförs i de autonoma regionerna Azorerna och Madeira och för direkt import till dessa regioner tillämpa lägre skattesatser än dem som gäller på fastlandet.” En rationalisering föreslås beträffande alla de specifika avvikelser som vissa medlemsstater beviljats av geografiska skäl, på så sätt att det fastställs gemensamma regler för alla. Se även kommentarerna till den nya artikel 28.2 c.

6.2. Artikel 1.2

75. Genom artikel 1.2 görs två ändringar i artikel 28 : den nuvarande punkt 2 får en ny lydelse och punkt 6 utgår.

6.2.1. Artikel 28.2 ersätts

76. Artikel 28.2 omstruktureras och ändras på följande sätt.
77. **Artikel 28.2 a (nollskattesats och superreducerad skattesats)**

För att få till stånd en rationalisering av de specifika avvikelserna bör tillämpningsområdet för nollskattesatser och superreducerade skattesatser slutgiltigt begränsas till att endast omfatta de varu- och tjänstekategorier som anges i bilaga H. Ett nytt stycke av denna innebörd har därför lagts till i den befintliga texten.

²⁷ Enligt artikel 12.6, som tillagts genom anslutningsakten, får lägre skattesatser tillämpas för Azorerna och Madeira.

Vidare utgår den specifika avvikelse som Irland beviljats för att kunna tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på leverans av energiprodukter för uppvärmning och belysning. Detta innebär vissa mycket begränsade justeringar i förhållande till vad som nu gäller. Leverans av elektricitet, av gas via naturgasnätet och av fjärrvärme läggs nämligen till i förteckningen i bilaga H. Tillhandahållande av varje annan energiprodukt bör däremot omfattas av den obligatoriska tillämpningen av normalskattesatsen. För ytterligare detaljer beträffande tillägget av denna nya kategori hänvisas till kommentarerna beträffande bilaga H.

78. **Artikel 28.2 b** (*superreducerad skattesats som tillämpas av konjunkturskäl*)

I den nya artikel 28.2 b återfinns, med smärre ändringar, den nuvarande artikel 28.2 c. Den konjunkturbetingade åtgärd som denna punkt avser och som till sin natur ligger mycket nära "frysningsåtgärden" (enligt vilken nollskattesatser och superreducerade skattesatser får fortsatt tillämpas) får bibehållas, förutsatt att tillämpningsområdet begränsas till de kategorier som anges i bilaga H. Däremot utgår möjligheten att tillämpa en superreducerad skattesats på restaurangtjänster, barnkläder och barnskor samt bostäder. Det bör emellertid noteras att restauranger och bostäder i fortsättningen anges i bilaga H. Det är följaktligen bara barnkläder och barnskor som på grund av denna ändring inte längre kommer att kunna omfattas av superreducerade skattesatser.

79. **Artikel 28.2 c och d** (*avvikelser för vissa avlägset belägna områden*)

Vissa medlemsstater tillämpar för närvarande i vissa områden lägre skattesatser än de normalt tillämpliga. Här avses de avvikelser som beviljats Österrike²⁸, Portugal²⁹ och Grekland³⁰. Härtill kommer Frankrike, som för närvarande tillämpar lägre skattesatser på Korsika än på fastlandet. Avvikelserna har för Frankrikes, Greklands och Portugals del motiverats av att de berörda områdena är avlägset belägna eller av att de är öar. När det gäller Österrike är två kommuner, Jungholz och Mittelberg, berörda, och den specifika avvikelsen har motiverats av kommunernas särskilda geografiska belägenhet (i bergstrakter; närheten till Tyskland).

Alla dessa avvikelser föreslås nu bli sammanförda i två nya punkter c och d i artikel 28.2, utformas enhetligt och begränsas till att uteslutande gälla varor och tjänster som leder till konsumtion i dessa områden. Punkt f utgår följaktligen.

Två olika åtgärder fastställs:

Artikel 28.2 c : För öregionerna föreslås att de angivna medlemsstaterna får tillämpa skattesatser (normalskattesatser eller reducerade skattesatser) som är upp till 30 % lägre än motsvarande skattesatser på fastlandet. Denna begränsning till 30 % finns redan i texten till den nuvarande artikel 28.2 f för Grekland.

²⁸ Genom anslutningsakten har artikel 12.3 a införts, enligt vilken Österrike för kommunerna Jungholz och Mittelberg (Kleines Walsertal) får tillämpa en andra normalskattesats.

²⁹ Genom anslutningsakten har artikel 12.6 införts, enligt vilken lägre skattesatser får tillämpas i de autonoma regionerna Azorerna och Madeira.

³⁰ Artikel 28.2 f för vissa grekiska öar. Artikeln framförhandlades i anslutning till antagandet av direktiv 92/77/EEG.

Artikel 28.2 d : För kommunerna Jungholz och Mittelberg föreslås att tillståndet att tillämpa en andra normalskattesats som är lägre än motsvarande skattesats i Österrike i övrigt, dock lägst 15 %, får fortsätta att gälla.

I bägge fallen föreslås den begränsningen gälla att de lägre skattesatserna endast får tillämpas på varor och tjänster som leder till konsumtion i de berörda områdena. Det har nämligen framkommit under senare tid att de nuvarande avvikelserna kan missbrukas: det har konstaterats att företag som är verksamma inom elektronisk handel eller på telekommunikationsområdet förflyttar sig till Azorerna eller Madeira för att på varor och tjänster som de tillhandahåller slutkonsumenter i hela gemenskapen kunna tillämpa de lägre skattesatserna på dessa öar. Denna praxis är inte förenlig med avvikelsernas syfte - dessa beviljades enkom för att de berörda medlemsstaterna skulle ha möjlighet att beakta dessa områdens särskilda geografiska läge - och bör därför snarast upphöra.

80. **Artikel 28.2: en ny punkt e**

I denna punkt, som rör skattesatsen på beställningsarbete, återfinns utan ändringar den nuvarande artikel 28.2 h.

81. **Följande bestämmelser utgår:**

- De nuvarande punkterna b och e i artikel 28.2. Genom dessa två åtgärder fick medlemsstaterna fortsätta att tillämpa reducerade skattesatser på varor och tjänster som inte anges i bilaga H. Genom att de berörda punkterna utgår blir bilaga H den enda referensförteckningen för fastställande av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser och andra avvikelser från tillämpning av normalskattesatsen.
- Punkt g, där det fastställs att avvikelserna i artikel 28.2 a–f skall granskas före den 31 december 1994 på grundval av en rapport från kommissionen, har blivit föråldrad.
- Den nuvarande artikel 28.2 i, j och k: dessa specifika avvikelser rör varu- och tjänstekategorier som läggs till i bilaga H och därför blir föråldrade.

6.2.2. **Artikel 28.6 utgår**

82. Denna bestämmelse betraktades redan från början som tillfällig: de reducerade skattesatserna för arbetsintensiva tjänster infördes på försök, vilket innebar att det efter utvärdering av resultaten av försöket skulle fattas ett slutgiltigt beslut om att antingen införa dessa tjänster i bilaga H eller avskaffa de reducerade skattesatserna. I kommissionens utvärderingsrapport av den 2 juni 2003 (KOM(2003)309), som delvis grundar sig på rapporterna från de medlemsstater som deltog i försöket, dras slutsatsen att det på grundval av försöken med arbetskraftsintensiva tjänster och med tanke på de använda analysmetodernas begränsningar inte är möjligt att klart påvisa att sänkningen av mervärdesskattesatserna har haft några gynnsamma verkningar på sysselsättningen eller lett till en minskning av den svarta ekonomin. Kommissionen föreslår därför att man vid omarbetningen av bilaga H inte inför detta kriterium och att man koncentrerar sig på att förbättra den inre marknadens sätt att fungera.

Det kan erinras om att kommissionen redan tidigare uttryckt sin tveksamhet till användningen av reducerade mervärdesskattesatser för att främja sysselsättningen. I

sitt meddelande till rådet Skapande av sysselsättning: möjligheten att på försök och på frivillig väg tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på arbetsintensiva tjänster³¹ hade kommissionen redan anfört att ett sådant initiativ kunde inverka menligt på skattens neutralitet och den inre marknadens sätt att fungera. De positiva verkningarna av en mervärdesskattesänkning när det gäller att skapa arbetstillfällen (särskilt det faktiska genomslaget av skattesänkningen i priset till konsumenten) är långt i från säkert belagda. Denna bedömning upprepades i kommissionens förslag om att man skulle tillåta att reducerade skattesatser på försök tillämpades på arbetsintensiva tjänster. Vissa medlemsstater har för övrigt delat kommissionens tveksamhet. Inför arbetslöshetsproblemet har rådet och kommissionen emellertid ansett att man borde ge de medlemsstater som så önskade tillstånd att pröva hur en på arbetsintensiva tjänster inriktad sänkning av mervärdesskatten skulle fungera och vilka effekter den skulle få.

Tyvärr har det inte varit möjligt att konstatera några verkligt positiva effekter av denna sänkning av skattesatserna. Detta beror i hög grad på att det är svårt att få några tillförlitliga uppgifter om detta. De simuleringar som genomförts på makroekonomisk nivå visar emellertid att man till en och samma budgetkostnad skulle kunna skapa 52 % fler arbetstillfällen om man i stället minskar avgifterna på arbete. Under dessa omständigheter anser kommissionen att det är bättre att inte fortsätta på denna väg.

Det bör emellertid noteras att inte alla de tjänster som varit föremål för försöket nödvändigtvis behöver återgå till den normala mervärdesskattesatsen: vissa tjänster som för närvarande omfattas kommer att slutgiltigt införas i den nya kategorin 10 i bilaga H, nämligen renovering och reparation av privata bostäder samt fönsterputsning och städning av privata bostäder. Detta är ett led i strävandena att rationalisera de specifika avvikelser som för närvarande gäller för vissa medlemsstater.

Kommissionen är medveten om att det är nödvändigt att låta medlemsstaterna vidta alla de åtgärder som är möjliga för att främja stöd till familjer och gamla, sjuka eller funktionshindrade, och föreslår att tjänster rörande vård i hemmet införs i bilaga H, i stället för som nu i bilaga K.

6.3. Artikel 1.3 och 1.4

- 83. Genom artikel 1.3 och 1.4 ersätts nuvarande bilaga H och utgår bilaga K. Ändringarna i bilaga H redovisas närmare nedan.
- 84. Bilaga K utgår eftersom artikel 28.6 utgår.

6.4. Ny bilaga H

- 85. En ny bilaga H har utarbetats i rationaliserings- och förenklingssyfte. Denna bilaga blir den enda referensen för fastställande av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser, superreducerade skattesatser och nollskattesatser. Följande ändringar görs :
 - Bilagan struktureras på ett mera rationellt sätt.

³¹ Meddelande av den 12 november 1997, SEK(97) 2089 slutlig.

- Vissa kategorier rationaliseras genom nödvändiga rättelser och preciseringar.
- Tre nya kategorier läggs till.

86. Den inledande meningen har vidare ändrats något för att uttryckligen uppmärksamma medlemsstaterna på möjligheten att använda klassificeringskoderna COICOP. Det rekommenderas varmt, i syfte att förbättra den inre marknadens sätt att fungera, att denna klassificering av varor och tjänster, som utarbetats på internationell nivå för statistikändamål, används för att exakt definiera kategorierna i bilaga H. Den nuvarande hänvisningen till Kombinerade nomenklaturen gäller nämligen bara varor.

6.4.1. Bilaga H struktureras på ett mera rationellt sätt

87. Den nuvarande strukturen har ändrats något för att sammanföra näraliggande varukategorier respektive tjänstekategorier. De nuvarande kategorierna 12 och 13 (tillträde till sportevenemang och rätt att använda sportanläggningar) slås ihop och placeras tillsammans med kategorier av liknande slag (kultur, fritid och sport). I linje härmed har de nya rubrikerna införts inne i den nuvarande förteckningen, inte i slutet av den.

6.4.2. Ändring av de nuvarande kategorierna

88. Kategori 4 : **utrustning för funktionshindrade**. I rapporten från 2001 framhölls att många framställningar gällde kategori 4 i bilaga H, som endast omfattar medicinsk utrustning, hjälpmedel och andra apparater som är avsedda att lindra eller behandla funktionshinder. Vissa frågor gällde den exakta räckvidden för denna kategori, eftersom man ville veta om även långvariga sjukdomar omfattades. Det förefaller inte nödvändigt att här lägga till preciseringar, eftersom begreppet funktionshinder är tillräckligt omfattande för att även innefatta allvarliga eller långvariga sjukdomar. Däremot är det klart att utrustning eller apparater som speciellt utformats för funktionshindrade (t.ex. tangentbord med blindalfabet, handikappanpassade bilar) inte kunnat omfattas av en reducerad skattesats, fastän detta skulle ligga helt i linje med vad som gäller för den nuvarande kategorin. Kommissionen föreslår därför att dessa läggs till i kategori 4.

89. Kategori 10 : **bostäder**.

En **väsentlig ändring** föreslås. Den innebär att medlemsstaternas möjligheter att tillämpa en reducerad skattesats när det gäller bostäder väsentligt utökas. Ändringen innebär en förenkling och rationalisering i förhållande till den ytterst komplicerade situation som nu gäller.

I sin rapport från 2001 anförde kommissionen (punkt 48) att behandlingen av byggnadstjänster i mervärdesskattehänseende är mycket belysande för de invecklade bestämmelserna om reducerade skattesatser. I enlighet med artikel 12.3 a första stycket i sjätte mervärdesskattedirektivet skall i princip normalskattesatsen tillämpas på tillhandahållanden av varor och tjänster som har samband med byggnader. När det sedan gäller den rättsliga grunden för tillämpningen av reducerade skattesatser är tre typer av bestämmelser tillämpliga:

- Med stöd av artikel 12.3 a tredje stycket får de medlemsstater som så önskar tillämpa en reducerad skattesats på de transaktioner som avses i kategori 9 i bilaga H, nämligen **tillhandahållande, byggande, renovering och ändring av bostäder som ett led i socialpolitiken**. Avgränsningen av vilka transaktioner som kan komma i fråga har visat sig synnerligen svår att omsätta i praktiken och har givit upphov till mycket varierande praxis medlemsstaterna emellan, eftersom socialpolitik när det gäller bostäder är ett begrepp som inte definierats på gemenskapsnivå och det alltså ankommer på medlemsstaterna att göra det. Åtskillnaden mellan renovering och ändring, å ena sidan, och reparationer (som inte nämns i kategorin för närvarande), å andra sidan, är vidare långt ifrån enkel att göra.
- I artikel 28.2 i sjätte mervärdesskattedirektivet fastställs en möjlighet för vissa medlemsstater att, inom ramen för övergångsordningen och under förutsättning att vissa villkor uppfylls, för bostäder allmänt, som inte definieras på annat sätt, tillämpa antingen en reducerad skattesats som understiger den miniminivå som fastställs i artikel 12.3 a tredje stycket, eller en av de två reducerade skattesatser som enligt samma artikel får tillämpas eller ytterligare en reducerad skattesats, som dock inte får vara lägre än 12 %.
- I artikel 28.6 i sjätte mervärdesskattedirektivet (artikeln infördes genom direktivet angående arbetsintensiva tjänster) fastställs att en reducerad skattesats får tillämpas under en period av tre år. Denna bestämmelse är dock inte begränsad till sociala bostäder. I direktivet anges ”renovering och reparation av privata bostäder, dock ej material som utgör en betydande del av tjänstens värde”.

Bostäder omfattas för närvarande av en reducerad skattesats i 10 medlemsstater. Begränsningen till ”sociala bostäder” tillämpas på mycket olika sätt. I en del fall tillämpas den, med stöd av specifika undantag, inte alls. Problemet med dessa specifika avvikelser är att de bara gäller för de medlemsstater som förhandlat fram dem, medan de inte får tillämpas av de andra medlemsstaterna. Eftersom det saknas en definition på gemenskapsnivå av socialpolitik när det gäller bostäder, är vidare begränsningen meningslös och helt verkningslös.

För att förenkla denna komplicerade och snåriga situation och förbättra den inre marknadens sätt att fungera föreslås följande:

- Orden ”som ett led i socialpolitiken” utgår.
- Reparation, underhåll och städning av bostäder läggs till.
- Uthyrning av bostäder läggs till, i den mån detta tillhandahållande av tjänster inte undantagits från mervärdesskatt med stöd av artikel 13. Medlemsstaterna har möjlighet att ge sina beskattningsbara personer rätt att välja att uthyrning av fast egendom skall beskattas: om beskattningen avser en bostad förefaller det lämpligt att ge den berörda medlemsstaten rätt att tillämpa en reducerad skattesats. Österrike har efter förhandlingar fått tillstånd att tillämpa en reducerad skattesats på uthyrning av fast egendom avsedd som bostad. För att rationalisera de övergångsvis gällande avvikelserna bör denna möjlighet utsträckas till samtliga medlemsstater.

Genom dessa ändringar rationaliseras väsentligt tillämpningsområdet för reducerade skattesatser. Kategorierna 2 och 3 i bilaga K (renovering och reparation av privata bostäder respektive fönsterputsning och städning i privata hushåll) inlemmas. I enlighet med subsidiaritetsprincipen ankommer det också i fortsättningen på medlemsstaterna att avgränsa tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna. De kommer alltså fortfarande att kunna välja att tillämpa den reducerade skattesatsen på endast vissa av de transaktioner som avses i bilaga H.

Ändringarna är inte av sådan art att de leder till snedvridning av konkurrensen som kan inverka menligt på den inre marknadens sätt att fungera. Platsen för beskattning av tillhandahållanden av tjänster som har samband med fast egendom är alltid den plats där egendomen är belägen. Alla aktörer som utför tjänster som rör fastigheter är sålunda underkastade samma skattevillkor oavsett vilken medlemsstat de är etablerade i.

90. Kategori 19 : **gaturenhållning, avfallshantering, m.m.**

Tillämpningsområdet för denna kategori har fått en för snäv definition, vilket gör att tjänster av jämförbar natur behandlas olika i mervärdesskattehänseende. Medan gaturenhållning och hämtning av hushållssopor sålunda får omfattas av en reducerad skattesats är detta inte möjligt för avloppsrening. En reducerad skattesats får tillämpas på sophantering men inte på återvinning. Kommissionen föreslår att dessa inkonsekvenser undanröjs.

6.4.3. Tillägg av nya kategorier

91. **Möjligheten att tillämpa reducerade skattesatser** utsträcks till att omfatta varu- och tjänstekategorier för vilka vissa medlemsstater genom **specifika avvikande åtgärder** nu har tillstånd att tillämpa reducerade skattesatser, förutsatt att denna tillämpning inte inverkat menligt på den inre marknadens sätt att fungera.

Följande kategorier läggs till;

92. Kategori 12 : **levande växter och andra produkter från blomsterodling samt vedbränsle**

Tillägget av denna kategori innebär inte någon ändring i grunden av den nuvarande strukturen avseende reducerade skattesatser. Enligt artikel 28.2 i får nämligen alla medlemsstater tillämpa en reducerad skattesats på leverans av de ovan angivna produkterna. Bestämmelsen härom lades till 1996 genom direktiv 96/42/EG som en övergångsbestämmelse, eftersom den bästa lösningen ansågs vara att provisoriskt låta alla medlemsstater tillämpa en reducerad skattesats på sådana leveranser. Elva medlemsstater tillämpar för närvarande (genom diverse åtgärder) en reducerad skattesats. Denna bestämmelse bör inte längre ha karaktären av övergångsbestämmelse, och denna kategori bör därför slutgiltigt införas i bilaga H. Åtgärden innebär en rationalisering och förenkling av den nuvarande skattesatsstrukturen.

93. Kategori 14 : **restaurangtjänster**

Åtta medlemsstater (Spanien, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Österrike och Portugal) har tillstånd att tillämpa en reducerad skattesats på

restaurangtjänster. De sju andra medlemsstaterna har däremot inte rätt att införa en reducerad skattesats.

Inom ramen för anslutningsförhandlingarna har vidare fyra kandidatländer (Cypern, Polen, Slovenien och Ungern,) utverkat tillstånd att tillämpa en reducerad skattesats på restaurangtjänster fram till och med den 31 december 2007.

Kommissionen är medveten om problematiken inom restaurangbranschen. Branschen har vid upprepade tillfällen lämnat in framställningar om att få omfattas av en reducerad skattesats, särskilt inom ramen för försöket med tillämpning av reducerade skattesatser för arbetsintensiva tjänster. Rådet har emellertid inte valt att låta restaurangbranschen omfattas av försöket. Den nuvarande situationen saknar emellertid numera berättigande och en rationalisering är påkallad.

I detta syfte föreslås att restaurangtjänster läggs till i bilaga H. Med restaurangtjänster avses såväl traditionell restaurangverksamhet och cateringtjänster eller anknyttande tjänster vars syfte är att tillhandahålla såväl lagade mål som tjänster med anknytning till distributionen av de lagade målen inom ramen för ett avtal som ingåtts för en bestämd tid mellan ett cateringföretag och dess kund (kollektiv såsom företag, myndigheter eller sjukhus).

Tjänsternas natur och bestämmelserna om platsen för beskattning gör att risken för omlokalisering är minimal. Logi som tillhandahålls av hotell och liknande anläggningar anges redan i bilaga H. Tillägget av restaurangtjänster kan alltså ses som en ren rationaliseringsåtgärd och bör möjliggöra att reducerade skattesatser på restaurangtjänster tillämpas i fler medlemsstater än nu. Tillägget utgör potentiellt ett steg i riktning mot en mer enhetlig tillämpning av reducerade skattesatser.

94. Kategori 18: Vård i hemmet

Det föreslås att det i bilaga H införs en punkt rörande vård i hemmet, som för närvarande tas upp i punkt 4 i bilaga K. En reducerad skattesats skulle därmed kunna tillämpas på t.ex. hjälp i hemmet och vård av barn, gamla, sjuka eller funktionshindrade. Tillämpningen av en reducerad mervärdesskattesats kan således utgöra ett oundgängligt komplement till andra åtgärder som redan vidtagits på nationell nivå i syfte att förbättra hjälpen till familjer och avhjälpa problem som hör ihop med t.ex. befolkningens åldrande. Eftersom denna typ av tjänster är av synnerligen lokal karaktär skapar inte utvidgningen av de reducerade skattesatsernas tillämpningsområde några problem när det gäller den inre marknadens funktion. Vissa av dessa åtgärder kan, när de genomförs av välgörenhetsorganisationer, omfattas antingen av ett undantag enligt artikel 13 A 1 g eller av reducerade skattesatser på grundval av den nuvarande kategorin 14. De flesta av medlemsstaterna tillämpar redan ett undantag eller en reducerad skattesats på vissa av dessa tjänster.

95. Kategori 20: tillhandahållande av elektricitet, gas och värme

Enligt artikel 12.3 b i sjätte mervärdesskattedirektivet får en reducerad skattesats tillämpas på tillhandahållande av naturgas och elektricitet. För närvarande krävs emellertid först tillstånd av kommissionen så att det kan kontrolleras att villkoret om att åtgärden inte får leda till snedvridning av konkurrensen är uppfyllt.

Vidare har Irland i enlighet med artikel 28.2 a tredje stycket tillstånd att tillämpa en reducerad skattesats på vissa energiprodukter för uppvärmning och belysning.

Sju medlemsstater tillämpar för närvarande en reducerad skattesats på tillhandahållande av naturgas eller elektricitet. Någon snedvridning av konkurrensen i förhållande till de medlemsstater som tillämpar normalskattesatsen har inte påtalats. Genom beskattningsreglerna i förslaget till direktivet angående platsen för tillhandahållande av gas och elektricitet kommer vidare någon risk i detta avseende inte att finnas i framtiden.

Införandet i bilaga H utgör en förenkling av förfarandet och en rationalisering av de nuvarande reglerna.

Tillhandahållande av fjärrvärme läggs till, eftersom detta tillhandahållande utmärks av samma egenskaper och uppfyller samma behov som tillhandahållande av elektricitet och tillhandahållande av gas via distributionsnätet för naturgas. Eftersom en reducerad skattesats inte får tillämpas när det gäller fjärrvärmenäten ges fjärrvärme inte en likvärdig behandling i skattehänseende jämfört med gas och elektricitet. Dessa tre försörjningssätt för energi är emellertid alla rörbaserade och fungerar på ett likartat sätt. Rörnäten är i huvudsak lokala och risken för snedvridning av konkurrensen medlemsstaterna emellan kan därför betraktas som försumbar eller rent av obefintlig.

6.4.4. Mottagning av radio- och televisionssändningar samt kultursektorn

96. Enligt artikel 13 A 1 q omfattas verksamheter av icke kommersiella offentliga radio- och televisionorgan av undantag. Detta undantag ändras inte inom ramen för detta direktivförslag.

97. På basis av den nuvarande kategori 7 i bilaga H tillämpas för närvarande (inom ramen för olika åtgärder) en reducerad skattesats på mottagning av radio- och televisionssändningar i sex medlemsstater (Belgien, Grekland, Frankrike, Italien, Österrike och Finland (endast för avgifter till staten)).

En reducerad skattesats får alltså tillämpas på tjänster som avser radio- och televisionssändningar, men inte för tillhandahållande av tjänster på elektronisk väg, vilket kommissionen granskat mycket noggrant eftersom detta riskerar att ge upphov till ett eventuellt problem med snedvridning av konkurrensen, mot bakgrund av möjligheten till en växande distribution av radio- och TV-program via Internet och, omvänt, distribution av Internet-tjänster via televisionen. Bibehållandet av möjligheten att tillämpa en reducerad skattesats skulle riskera att inom ett och samma land leda till att en och samma tjänst beskattas olika beroende på sändningssättet och till att det uppstår stora skillnader i beskattning medlemsstaterna emellan. Dessa snedvridningar skulle bl.a. kunna uppkomma inom vissa segment som befinner sig i snabb utveckling och omfattas av en livlig priskonkurrens. Detta gäller accesstjänster med hög överföringshastighet för Internet, där det råder en kraftig konkurrens mellan ADSL (asymmetrisk digital abonnentledning) via telenätet eller kabeltevenätet. Med hänsyn till tjänsternas natur – de kan ju tillhandahållas varifrån som helst i världen eller i unionen – blir de lätt föremål för konkurrenssnedvridning över gränserna.

Normalskattesatsen tillämpas redan nu i stor utsträckning för mottagning av radio- och televisionssändningar (tio medlemsstater) och denna sats är obligatorisk

tillämplig för teletjänster och tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg. Rådet gav en tydlig signal när det antog direktivet rörande elektronisk handel: ingen reducerad skattesats var att förutse för tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg. Kommissionen har därför undersökt om det inte vore att föredra att samma linje väljs beträffande mottagande av radio- och televisionssändningar, varigenom samma behandling skulle säkerställas för den audiovisuella sektorn, informationstekniksektorn och telekommunikationssektorn.

Med beaktande av att det rör sig om marknader som håller på att utvecklas och för vilka det ännu inte kunnat konstateras några faktiska problem med snedvridning av konkurrensen föreslår kommissionen inte i detta skede att den reducerade skattesatsen skall avskaffas för mottagning av radio- och televisionssändningar. Kommissionen kommer emellertid att övervaka denna sektor mycket noga och att vid behov lägga fram behövliga förslag.

Frågan om eventuell snedvridning av konkurrensen inom kultursektorn som helhet, särskilt när det gäller kulturstöd, kommer att granskas ingående: klagomål har nämligen framförts om ojämlik behandling av sektorn som helhet.

Dessa sektorer kommer under alla omständigheter att ses över ingående när följande rapport överlämnas inför nästa översyn av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser 2008.

6.4.5. Andra aktuella ändringar: nedsatta skattesatser för vissa posttjänster

98. Kommissionen har i förslaget till direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG beträffande mervärdesskatt på tjänster som tillhandahålls inom postsektorn³² föreslagit följande tillägg i bilaga H: ”*Standardposttjänster som avser adresserade kuvert eller paket som är normala försändelser, direktreklam, böcker, kataloger eller tidningar och som var för sig inte väger mer än 2 kg, vilket skall vara den fastställda övre gränsen för att denna möjlighet skall få utnyttjas.*”

Kommissionen ansåg att även om den rent tekniskt bästa och enklaste lösningen vore att beskatta samtliga posttjänster enligt samma skattesats var det viktigt att låta medlemsstaterna tillämpa en reducerad skattesats så att effekterna av en prishöjning till följd av att de nuvarande undantagen från skatteplikt avskaffas skulle bli så små som möjligt för slutkonsumenterna.

Det är viktigt att understryka att det huvudsakliga målet med det förslaget är att avskaffa det gällande undantaget för de offentliga posttjänsterna. En eventuell tillämpning av en reducerad skattesats är enbart en följd av att undantaget avskaffas.

Förslaget i fråga behandlas för närvarande i rådet och den reducerade skattesatsen kommer att införas i bilaga H så snart som förslaget antas. Det behövs således inget som helst förslag om ändring inom ramen för det här förslaget. Det vore till och med juridiskt fel om det här förslaget skulle innehålla en reducerad mervärdesskattesats för dessa tjänster så länge som beslutet om avskaffande av det nuvarande undantaget för posttjänster inte har antagits av rådet.

³² KOM (2003) 234 slutlig, 5.5.2003.

7. AVSLUTNING

99. De föreslagna ändringarna utgör ett viktigt steg i arbetet med att förbättra det gemensamma mervärdesskattesystemet för att den inre marknaden skall fungera bättre. De ger en enklare mervärdesskattesatsstruktur i hela unionen, samtidigt som medlemsstaterna behåller sina befogenheter på beskattningsområdet när det gäller att bestämma vilka mervärdesskattesatser som skall gälla på deras territorium. Kommissionen föreslår ingen ändring av skattesatsernas nivå och inte heller någon ändring av den nuvarande ordningen att det skall vara frivilligt att tillämpa reducerade skattesatser.
100. Denna etapp representerar långt ifrån slutet på den harmonisering av skattesatserna som inleddes 1992 för att genomföra den inre marknaden: andra etapper kommer att behöva följa på längre sikt.
101. En första förnyad granskning kommer i alla händelser att äga rum inom ramen för revideringen av de mervärdesskatteregler som gäller för de offentliga myndigheternas aktiviteter, vilken hänger samman med revideringen av den ordning med undantag från skatteplikt för vissa aktiviteter av hänsyn till allmänintresset som fastställs i artikel 13 i sjätte mervärdesskattedirektivet.
102. Redan nu rör flera kategorier i bilaga H varor eller tjänster som levereras respektive tillhandahålls av offentliga enheter eller för vilka det fastställts undantag från skatteplikt: mervärdesskatt är tillämplig endast i de fall dessa enheter privatiseras eller leveransen eller tillhandahållandet görs av företag som inte uppfyller villkoren för att komma i fråga för uteslutning från tillämpningsområdet för mervärdesskatt eller för undantag från skatteplikt. Vissa reducerade skattesatser har fastställts inom denna ram.
103. Revideringen avses äga rum under 2004 och ligga till grund för en konsekvensbedömning som i sin tur kan ge underlag för en bedömning av de ekonomiska, miljömässiga och sociala verkningarna av nya förslag. Frågan om tillämpliga mervärdesskattesatser kommer i detta sammanhang ofrånkomligen att tas upp.

BILAGA 1

Förteckning över för närvarande gällande mervärdesskattesatser för vissa varu- och tjänstekategorier för vilka en rationalisering föreslås

VAROR OCH TJÄNSTER	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Medicinsk utrustning för funktionshindrade	6 21	25	7	8	7	5,5	0	4 20	3	19	20	5	22 [ex]	25 [ex]	0 5
Fastighetssektorn:															
Sociala	12	25	7	8	4	5,5	13,5	4	3	19	20	[ex]	22	25	17,5
Bostäder (kategori 9 /Bilaga H)			16		7	19,6		10	15			5		[ex]	5 0
Renoverings- och Reparationsarbeten Kategori 2/Bilaga 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
Obebyggd mark	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	16	19,6	[ex]	20	[ex]	19	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex] 17,5
Leverans av nya byggnader	21	[ex]	[ex]	18	7 16	19,6	13,5 ³⁹	10 20	15	19	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	0 17,5

³³ Renovering och reparation av privata bostäder som är mer än 5 år gamla.

³⁴ Murningsarbeten i samband med reparation av privata bostäder.

³⁵ Renovering och reparation av privata bostäder som färdigställts sedan mer än två år.

³⁶ ”Parkeringssats”.

³⁷ Målnings- och putsningsarbeten i samband med renovering och reparation av privata bostäder som är mer än 15 år gamla.

³⁸ Endast för ön Man.

³⁹ ”Parkeringssats”.

VAROR OCH TJÄNSTER	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Byggnadsarbeten avseende nya byggnader	21	25	16	18	4 7	19,6	13,5 ⁴⁰	10	3 15	19	20	5 19	22	25	17,5 0
Avfallshantering och Avloppsrening	21	25	[-] 16	8	7	5,5 19,6	[-] 13,5	10 20	3	19	10	19 5	22	25	17,5 0
Snittblommor och växter: För prydnadsändamål	6	25	7	8	7	5,5	13,5	10	6	6 19	10	12	22	25	17,5
För livsmedelsproduktion	6	25	7	4 8	7	5,5	0	10	3	6	10	5	17	25	0
Hotellverk- samhet	6/[ex]	25	16	8	7	5,5	13,5	10	3	6	10	5	8	12	17,5
Restauranger	21	25	16	8 18	7	19,6	13,5	10	3	6	10 20	12	22	25	17,5
Vatten	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

⁴⁰ ”Parkeringsatts”.

⁴¹ ”Parkeringsatts”.

⁴² ”Parkeringsatts”.

VAROR OCH TJÄNSTER	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
Vedbränsle	6	25	7	8	16	5,5	13,5 ⁴³	10	12	19	10	19	22	25	17,5
Ved för industriell användning	21	25	7	18	16	19,6	21	20	15	19	10 20	19	22	25	17,5
Teletjänster															
-Telefon/fax/telex/osv.	21	25	[ex]	18	16	19,6	21	20	15	19	20	19	22	25	17,5
-Betal-TV/	12	25	16	8	16	5,5	21	10	15	19	10	19	22	25	17,5
-Teledistribution	21														
-Avgifter till staten	[-]	25	[ex]	[ex]		2,1	[ex]	4	[ex]	[ex]	10		8	[ex]	[ex]
Kläder: Vuxna	21	25	16	18	16	19,6	21	20	12 15	19	20	19	22	25	17,5
Barn	21	25	16	18	16	19,6	0	20	3	19	20	19	22	25	0
Skodon: Vuxna	21	25	16	18	16	19,6	21	20	15	19	20	19	22	25	17,5
Barn	21	25	16	18	16	19,6	0	20	3	19	20	19	22	25	0

BILAGA 2
Jämförelse mellan priser och mellan mervärdesskattesatser inom vissa sektorer 1999

I tabellen nedan visas priset på ett antal varor i medlemsstaterna, uttryckt i index med EU-nivån lika med 100 och med beaktande av köpkraftsparitet.

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	PT	FIN	S	UK
KATEGORI															
Kläder															
pris	147	102	92	101	87	103	72	120	120	76	133	71	97	125	89
skattesats	21 %	25 %	16 %	18 %	16 %	20,6 %	21 %	20 %	15 %	17,5%	20%	17%	22%	25%	17,5%
Barnkläder															
pris	117	92	118	125	103	104	61	92	119	98	103	88	95	103	99
skattesats	21 %	25 %	16 %	18 %	16 %	19,6 %	0 %	20 %	3 %	19%	20%	17%	22%	25%	0%
Barnskor															
pris	128	119	111	85	77	101	92	81	126	105	109	67	110	98	116
skattesats	21 %	25 %	16 %	18 %	16 %	19,6 %	0 %	20 %	3 %	19 %	20 %	17 %	22 %	25%	0%
Inspelade medier (skivor, CD-skivor, ljudkassetter, videokassetter, etc.)															
pris	87	121	82	87	95	110	100	106	85	111	89	88	130	107	116
skattesats	21 %	25 %	16 %	18 %	16 %	20,6 %	21 %	20 %	15 %	17,5 %	20 %	17 %	22 %	25%	17,5%
Frisörverksamhet															
pris	90	127	101	84	103	95	81	91	124	96	124	62	119	108	120

skattesats	21 %	25 %	16 %	18 %	7 %	19,6 %	12,5 %	20 %	6 %	6 %	20 %	17 %	22 %	25%	17,5%

Källa: Eurostat - EU-nivån =100, uppgifter avseende 1999.

Priserna inkluderar mervärdesskatt.

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 77/388/EEG med avseende på reducerade mervärdesskattesatser

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 93 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag⁴⁴,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande⁴⁵,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁴⁶, och

av följande skäl:

- (1) Enligt rådets direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande mervärdesskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund⁴⁷ får medlemsstaterna tillämpa en eller två reducerade skattesatser som inte får vara lägre än 5 % och som bara får tillämpas på en begränsad förteckning över leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster.
- (2) Enligt dessa bestämmelser skall vidare rådet vartannat år, med början 1994, på grundval av en rapport från kommissionen granska tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna.
- (3) Kommissionen formulerade i ett meddelande från 2000⁴⁸ en strategi som syftar till att förbättra mervärdesskattesystemets funktion inom ramen för den inre marknaden. Den föreslog där en genomförbar strategi inriktad på fyra huvudsakliga mål: förenkling och modernisering av befintliga regler, en mer enhetlig tillämpning av befintliga bestämmelser samt genomförande av det administrativa samarbetet utifrån nya förutsättningar.
- (4) Kommissionen föreslog i detta syfte ett etappindelad åtgärdsprogram för att på kort sikt få till stånd konkreta och absolut nödvändiga förbättringar av det nuvarande systemet. I detta sammanhang bör de regler och avvikelser som är tillämpliga när det gäller reducerade mervärdesskattesatser revideras och rationaliseras.

⁴⁴ EUT C [...], [...], s. [...].

⁴⁵ EUT C [...], [...], s. [...].

⁴⁶ EUT C [...], [...], s. [...].

⁴⁷ EGT L 145, 13.6.1977, s. 1. Direktivet senast ändrat genom rådets direktiv 2002/93/EG (EGT L 331, 7.12.2002, s. 27).

⁴⁸ KOM(2000) 348 slutlig, 7.6.2000.

- (5) Under alla förhållanden bör varje ändring vara förenlig med gemenskapens mål på lång sikt när det gäller övergången till det slutgiltiga mervärdesskattesystemet, som skall grundas på principen om beskattning i ursprungslandet; detta innebär att tillnärmningen av mervärdesskatterna bör fortsätta.
- (6) I den senaste rapporten från kommissionen av den 22 oktober 2001⁴⁹ dras slutsatsen att tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna bör ses över sedan erfarenheterna av försöket med reducerade skattesatser för arbetsintensiva tjänster utvärderats.
- (7) I kommissionens utvärderingsrapport av den 2 juni 2003⁵⁰, som bland annat grundar sig på rapporterna från de medlemsstater som deltog i försöket med tillämpning av reducerade skattesatser på arbetsintensiva tjänster, dras slutsatsen att det inte är möjligt att klart påvisa att detta försök fått en gynnsam effekt på sysselsättningen, inte heller att det lett till en minskning av den svarta ekonomin.
- (8) Med hänsyn till dels de föga övertygande resultaten av försöket med tillämpning av reducerade skattesatser på arbetsintensiva tjänster, dels behovet av att förbättra den inre marknadens sätt att fungera bör den nuvarande strukturen för reducerade mervärdesskatter revideras.
- (9) Denna revidering bör inte begränsas till tillämpningsområdet för reducerade skattesatser, inbegripet införandet av nya kategorier eller en precisering av de kategorier som redan anges, utan även omfatta de olika specifika avvikelser som är tillämpliga när det gäller skattesatserna, i syfte att åstadkomma en förenkling och rationalisering. Den bör också omfatta frågan om ändamålsenliga åtgärder för att möjliggöra ett slutgiltigt beslut om mervärdesskattesatsen för arbetsintensiva tjänster.
- (10) Av rättssäkerhetsskäl bör det preciseras att medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en reducerad skattesats på endast en del av en sådan kategori av leveranser av varor eller tillhandahållanden av tjänster som avses i bilaga H, förutsatt att tillämpningen av den reducerade skattesatsen inte leder till snedvridning av konkurrensen och att kommissionen får tillgång till de uppgifter som krävs för att den skall kunna kontrollera att någon snedvridning inte föreligger.
- (11) Fristen på två år för en förnyad granskning av tillämpningsområdet för reducerade skattesatser bör ersättas med en frist på fem år. Erfarenheterna visar nämligen att en period på två år är för kort för att några verkligt nya uppgifter skall framkomma.
- (12) Alla medlemsstaterna bör få lika möjligheter att tillämpa reducerade skattesatser på vissa områden, och de många avvikelser som för närvarande är tillämpliga när det gäller skattesatserna bör rationaliseras så att snedvridning av konkurrensen förhindras.
- (13) Förteckningen över de leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som får bli föremål för reducerade mervärdesskattesatser bör således ändras så, att de kategorier av varor och tjänster för vilka ett visst antal medlemsstater med stöd av specifika avvikelser tillämpar reducerade skattesatser införs i förteckningen, förutsatt att det inte konstaterats att denna tillämpning äventyrar den inre marknadens sätt att fungera.

⁴⁹ KOM(2001) 599 slutlig, 22.10.2001.

⁵⁰ KOM(2003) 309 slutlig, 2.6.2003.

- (14) För att det endast skall finnas en referensförteckning för tillämpning av andra skattesatser än normalskattesatsen bör också de avvikelser som är tillämpliga när det gäller skattesatserna revideras, så att de bara bibehålls om de avser varor och tjänster som får vara föremål för reducerade skattesatser. Detta skulle utgöra en betydande förenkling och rationalisering av mervärdesskattesatsstrukturen i syfte att förbättra den inre marknadens sätt att fungera.
- (15) De avvikelser som beviljats med hänsyn till vissa områdens geografiska belägenhet bör förenhetligas och strikt begränsas till att endast gälla varor och tjänster som leder till konsumtion i dessa områden.
- (16) Direktiv 77/388/EEG bör därför ändras.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE:

Artikel 1

Direktiv 77/388/EEG ändras på följande sätt:

1) Artikel 12 skall ändras på följande sätt:

- a) Punkt 3 b skall utgå.
- b) Punkt 4 skall ersättas med följande:

”Varje reducerad skattesats skall bestämmas så, att hela den mervärdesskatt som är avdragsgill enligt artikel 17 på normalt sätt skall kunna dras från det mervärdesskattebelopp som följer av dess tillämpning.

Medlemsstaterna har rätt att inom var och en av de kategorier som anges i bilaga H tillämpa en reducerad skattesats på endast vissa leveranser av varor eller vissa tillhandahållanden av tjänster eller vissa specifika aspekter av en och samma leverans av varor eller ett och samma tillhandahållande av tjänster, förutsatt att tillämpningen av olika skattesatser inte leder till snedvridning av konkurrensen.

Medlemsstaterna skall vara skyldiga att på kommissionens begäran överlämna alla uppgifter som krävs för att den skall kunna kontrollera att detta villkor är uppfyllt.

På grundval av en rapport från kommissionen skall rådet vart femte år, med början 2004, granska tillämpningsområdet för de reducerade skattesatserna. Rådet får på förslag av kommissionen enhälligt besluta att ändra förteckningen över varor och tjänster i bilaga H.”

- c) Punkt 6 skall utgå.

2. Artikel 28 skall ändras på följande sätt:

- a) Punkt 2 skall ersättas med följande:

”2. Trots vad som sägs i artikel 12.3 skall punkterna a–e tillämpas under den övergångsperiod som avses i artikel 28.1.

a) De undantag från skatteplikt med rätt till återbetalning av mervärdesskatt vilken betalats i det föregående ledet och de reducerade skattesatser, understigande minimisatsen i artikel 12.3 för reducerade skattesatser, som gällde den 1 januari 2003, som är förenliga med gemenskapens lagstiftning och som uppfyller de kriterier som avses i artikel 17 sista strecksatsen i andra mervärdesskattedirektivet av den 11 april 1967 får bibehållas.

Avvikelsen i första stycket får emellertid endast gälla leveranser av varor eller tillhandahållanden av tjänster i en av de kategorier som anges i bilaga H.

Medlemsstaterna skall vidta åtgärder som gör det möjligt att fastställa omfattningen av egna medel som hänför sig till sådana transaktioner.

b) De medlemsstater som, i enlighet med artikel 12.3, var tvungna att höja den normalskattesats som gällde den 1 januari 1991 med mer än 2 % får, om de tillämpar en reducerad skattesats på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster i de kategorier som anges i bilaga H, tillämpa en reducerad skattesats som är lägre än minimisatsen i artikel 12.3.

Medlemsstaterna får inte med stöd av första stycket införa undantag från skatteplikt med rätt till återbetalning av mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet.

c) Följande medlemsstater får på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som görs i vissa avlägset belägna öregioner och leder till konsumtion i dessa områden samt på import som sker direkt till dessa regioner tillämpa mervärdesskattesatser som är upp till 30 % lägre än motsvarande skattesatser på fastlandet:

- Frankrike: på Korsika.
- Grekland : i regionerna Lesbos, Chios, Samos, Dodekaneserna och Cykladerna och på öarna Thasos, Norra Sporaderna, Samothrake och Skiros i Egeiska havet.
- Portugal: i de autonoma regionerna Azorerna och Madeira.

d) Österrike får på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som görs i kommunerna Jungholz och Mittelberg och som leder till konsumtion i dessa områden tillämpa en andra normalskattesats som är lägre än motsvarande skattesats i Österrike i övrigt, dock lägst 15 %.

e) De medlemsstater som den 1 januari 1993 utnyttjade den möjlighet som fastställs i artikel 5.5 a, i dess lydelse den dagen, får på leveranser enligt avtal om beställningsarbete tillämpa den skattesats som är tillämplig på den vara som framställs genom beställningsarbetet.

I första stycket avses med leveranser enligt avtal om beställningsarbete att den som har åtagit sig arbetet till sin kund levererar lös egendom som han har tillverkat eller satt samman med hjälp av material eller föremål som kunden i detta syfte har ställt till hans förfogande, oavsett om den som har åtagit sig arbetet har levererat en del av det använda materialet eller inte.”

b) Punkt 6 skall utgå.

3. Bilaga H skall ersättas med texten i bilagan till det här direktivet.
4. Bilaga K skall utgå.

Artikel 2

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2003. De skall genast överlämna texterna till dessa bestämmelser och en jämförelsetabell mellan dessa bestämmelser och detta direktiv till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den [...]

*På rådets vägnar
Ordförande*

”BILAGA H

FÖRTECKNING ÖVER LEVERANSER AV VAROR OCH TILLHANDAHÅLLANDEN AV TJÄNSTER PÅ VILKA REDUCERADE MERVÄRDESSKATTESATSER FÅR TILLÄMPAS

När medlemsstaterna med sin nationella lagstiftning införlivar de kategorier som anges nedan får de använda klassificeringskoderna i COICOP eller, om det är fråga om varor, Kombinerade nomenklaturen för att exakt fastställa vad respektive kategori omfattar.

Kategori	Beskrivning
1	Leverans av livsmedel (inklusive drycker men exklusive alkoholhaltiga drycker) för människors och djurs konsumtion, av levande djur, fröer och plantor, av ingredienser som normalt är avsedda för framställningen av livsmedel och av produkter som normalt är avsedda att användas som komplement till eller ersättning för livsmedel.
2	Vattendistribution.
3	Leverans av farmaceutiska produkter av de slag som normalt används för hälsovård, för förebyggande av sjukdomar och för behandling i medicinskt eller veterinärmedicinskt syfte, inbegripet produkter som används som preventivmedel eller för sanitärt skydd.
4	Leverans av medicinsk utrustning, hjälpmedel och andra apparater som normalt är avsedda att lindra eller behandla funktionshinder, för den funktionshindrades uteslutande personliga bruk samt leverans av elektriska, elektroniska eller andra apparater, elektrisk, elektronisk eller annan utrustning eller transportmedel, avsedda för eller särskilt utformade för funktionshindrade. Reparationer av de ovan nämnda varorna. Leverans av barnbilstolar.
5	Transport av passagerare och medfört bagage.
6	Tillhandahållande, inklusive lån från bibliotek, av böcker (inbegripet broschyrer, foldrar och liknande trycksaker, album, tecknings- och målarböcker för barn, noter i tryck eller manuskript, kartor och hydrografiska och liknande förteckningar), dagstidningar och tidskrifter förutom sådana som helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam.
7	Tillträde till föreställningar, teatrar, cirkusar, marknader, nöjesparker, konserter, museer, djurparker, biografer, utställningar och liknande kulturella evenemang och anläggningar. Mottagning av radio- och televisionssändningar.
8	Tillhandahållande av tjänster av författare, kompositörer och utövande konstnärer samt royaltyer till dessa.

9	Tillträde till sportevenemang och rätt att utnyttja sportanläggningar.
10	Leverans, byggande, ändring, renovering, reparation, underhåll och städning av bostäder. Uthyrning av bostäder i den mån detta tillhandahållande av tjänster inte undantagits från skatteplikt med stöd av artikel 13.
11	Leverans av varor och tillhandahållande av tjänster som normalt används vid jordbruksproduktion men exklusive kapitalvaror såsom maskiner och byggnader.
12	Leverans av levande växter och andra produkter från blomsterodling (inklusive lökar, rötter och liknande produkter, snittblommor och prydnadsbladväxter) och leverans av vedbränsle.
13	Logi som tillhandahålls av hotell och liknande anläggningar, inbegripet tillhandahållandet av semesterlogi och uthyrning av campingplatser och platser för husvagnsparkering.
14	Restaurangtjänster.
15	Leverans av varor och tillhandahållande av tjänster av välgörenhetsorganisationer som är erkända av medlemsstaterna och som är engagerade i socialvård eller socialt trygghetsarbete, i den mån leveransen eller tillhandahållandet inte undantagits från skatteplikt med stöd av artikel 13.
16	Tillhandahållande av tjänster av begravningsentreprenörer och kremeringsföretag samt leverans av varor med karaktär av bitransaktion till sådant tillhandahållande.
17	Tillhandahållande av sjukvårds- och tandvårdstjänster liksom värmebehandling, i den mån dessa tjänster inte är undantagna från skatteplikt i enlighet med artikel 13.
18	Vård i hemmet (t.ex. hjälp i hemmet och vård av barn, gamla, sjuka eller funktionshindrade).
19	Tillhandahållande av tjänster i anslutning till avloppsrening, gaturenhållning, sophämtning samt hantering eller återvinning av avfall, andra än sådana som tillhandahålls av de organ som avses i artikel 4.5.
20	Leverans av elektricitet, av gas via naturgasnätet och av fjärrvärme.

”

KONSEKVENSANALYS

FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG, SÄRSKILT SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG

FÖRSLAGETS BETECKNING

Rådets förslag om ändring av rådets direktiv 77/388/EEG med avseende på tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskattesatser.

DOKUMENTETS REFERENSNUMMER

FÖRSLAGET

1. Varför behövs det, med tanke på subsidiaritetsprincipen, gemenskapslagstiftning på detta området, och vilka är huvudmålen?

För att den inre marknaden skall kunna fungera bättre bör de regler på mervärdesskatteområdet som gäller reducerade skattesatser ändras. I meddelandet (KOM(2000)348 slutlig) har kommissionen formulerat en strategi med syfte att förbättra mervärdesskattesystemets funktion inom ramen för den inre marknaden. Kommissionen föreslog i detta syfte ett etappindelad åtgärdsprogram för att på kort sikt få till stånd konkreta och absolut nödvändiga förbättringar av det befintliga systemet. Den framhöll i detta sammanhang att en ändring och en rationalisering av de regler och undantag som är tillämpliga när det gäller fastställande av reducerade mervärdesskattesatser borde övervägas. Det är ett faktum att mervärdesskattesatserna i gemenskapen för närvarande skiljer sig väsentlig åt. Grundreglerna är emellertid enkla: normalskattesatsen skall vara minst 15 % och i princip gälla för leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som är föremål för mervärdesskatt. Medlemsstaterna skall ha möjlighet att tillämpa en eller två reducerade skattesatser som inte får vara lägre än 5 %, dock endast på de varor och tjänster som anges i bilaga H. Dessa grundregler har emellertid vuxit ut med ett stort antal avvikelser som vissa medlemsstater – ibland en majoritet av dem – beviljats inom ramen för förhandlingarna om tidigare direktiv eller i anslutningsakterna, men som inte får tillämpas av de andra medlemsstaterna.

Kommissionens förslag innebär att skattesatserna förenklas och rationaliseras. Det sker i huvudsak genom att bilaga H ändras på så sätt att alla varu- och tjänstekategorier som kan bli föremål för reducerade skattesatser införs i bilagan och genom att de specifika avvikelserna, enligt vilka en annan skattesats än normalskattesatsen får tillämpas på andra varu- eller tjänstekategorier, avskaffas. Genom denna åtgärd kommer den inre marknaden att fungera bättre, samtidigt som det regelverk som redan uppnåtts på gemenskapsnivå bibehålls.

KONSEKVENSER FÖR FÖRETAGEN

2. Vilka påverkas av förslaget?

- Vilka branscher? Alla branscher kan beröras, antingen därför att de kommer att kunna åtnjuta reducerade skattesatser eller, tvärtom, därför att de kommer att vara uteslutna från denna möjlighet.
- Vilken företagsstorlek (andelen små och medelstora företag)? Alla.
- Är dessa företag etablerade i några särskilda geografiska områden i gemenskapen?

NEJ.

3. Vilka åtgärder måste företagen vidta för att följa förslaget? Inga särskilda. Företagen måste rätta sig efter de nationella bestämmelser som införs i deras medlemsstat för att införliva direktivet och som eventuellt ändrar de tillämpliga mervärdesskattesatserna.
4. Vilka ekonomiska verkningar väntas förslaget få
 - för sysselsättningen?

I utvärderingsrapporten från försöket med tillämpning av reducerade skattesatser på arbetsintensiva tjänster dras slutsatsen att det inte är möjligt att klart påvisa att den sänkning av mervärdesskattesatserna som gjorts inom ramen för försöket har fått några gynnsamma effekter på sysselsättningen eller lett till en minskning av den svarta ekonomin. Det förslag som här läggs fram kommer därför förmodligen inte att få några ekonomiska verkningar vad sysselsättningen beträffar.

- för investeringar och nyföretagande?

Eftersom företagen har rätt att dra av ingående mervärdesskatt kommer en ändring av skattesatsens nivå förmodligen inte att påverka investeringar och nyföretagande.

- för företagens konkurrenskraft?

De föreslagna ändringarna avseende tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskatter är inte av sådan art att de direkt påverkar företagens konkurrenskraft. Mervärdesskatten är en skatt på slutlig konsumtion. Genom de förenklingar när det gäller mervärdesskattesatserna som införs kommer de kostnader som är förbundna med att korrekt tillämpa de olika mervärdesskattesatserna att minska.

- för konsumenterna?

Ändringen av bilaga H: målet är att definitivt lägga till vissa kategorier i bilaga H. De eventuella verkningarna för konsumenterna beror i första hand på varje medlemsstats beslut att utnyttja eller att inte utnyttja möjligheten att tillämpa en reducerad skattesats. I sista hand beror allt på hur företagen låter konsumenterna få nytta av den beviljade reduceringen. Erfarenheterna av arbetsintensiva tjänster visar att överföringen till priserna för det mesta inte är fullständig och framför allt inte permanent.

Avskaffandet av nollskattesatser, de superreducerade skattesatserna och ”parkeringssatsen” för varor som inte anges i bilaga H : detta förslag gäller endast ett mycket begränsat antal sektorer och medlemsstater. Man kan anta att verkningarna på den allmänna prisnivån allmänt sett blir små och ofta försumbara. Dessutom kommer dessa verkningar enbart att vara tillfälliga. En jämförelse med de nuvarande priserna visar dessutom att det antagligen finns vissa marginaler som kan absorbera denna höjning av mervärdesskatten utan att de faktiska priserna stiger. Exemplet med avskaffandet av undantaget för de ”skattefria butikerna” är mycket betecknande: när man den 1 juli 1999 gick över från ett undantag från skatteplikt till normalskattesats för försäljning inom gemenskapen ändrades inte försäljningspriserna för konsumenterna. Övergången till beskattning absorberades således av den berörda sektorn, utan att riskera dess livskraft.

5. Innehåller förslaget åtgärder för att ta hänsyn till de små och medelstora företagens särskilda situation (inskränkningar eller skillnader i kraven, el.dyl.)?

NEJ

SAMRÅD

6. Flera branscher har framfört till kommissionen att de vill bli införda i förteckningen över leveranser av varor eller tillhandahållanden av tjänster på vilka reducerade mervärdesskattesatser får tillämpas. I kommissionens rapport av den 22 oktober 2001 angående de reducerade mervärdesskattesatserna (KOM(2001)599 slutlig) finns en förteckning över dessa branscher. Alla framställningarna har gått ut på att visa att en reducerad skattesats är berättigad för branschen i fråga med hänsyn till t.ex. dess kulturella, sociala eller miljömässiga betydelse eller särskilda problem.

KONSEKVENSER FÖR MEDLEMSSTATERNA

Ändringarna kommer inte påverka egna medel.

7. Ändringarna av bilaga H: konsekvenser för medlemsstaterna

Den nuvarande ordningen, som innebär att det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser, ifrågasätts inte genom förslaget. Ingen medlemsstat kommer alltså att få vidkännas några budgetförluster på grund av förslaget : det ankommer uteslutande på medlemsstaten själv att besluta om huruvida tillägget av nya kategorier skall leda till en sänkning av skattesatserna. En sänkt mervärdesskatt på en vara eller tjänst kommer att få ekonomiska konsekvenser i form av minskade inkomster för staten. Någon inflationsdrivande påverkan föreligger inte.

Om sänkningen av mervärdesskattesatsen slår igenom i priserna kan resultatet bli lägre priser. I praktiken har erfarenheterna från försöket avseende arbetsintensiva tjänster visat att en sänkning av mervärdesskattesatsen aldrig får ett bestående och fullständigt genomslag i priserna. Efterfrågan kommer alltså sannolikt inte att förändras i någon större utsträckning.

8. Ekonomiska verkningar av att nollskattesatserna, de superreducerade skattesatserna och ”parkeringssatserna” för varor som inte anges i bilaga H till sjätte mervärdesskattedirektivet avskaffas.

Åtgärden berör ett begränsat antal medlemsstater.

En höjning av mervärdesskatten leder direkt till en prispress uppåt. Eftersom det är konsumenterna som betalar mervärdesskatten kommer en höjd mervärdesskatt sannolikt att åtminstone delvis slå igenom i priserna. Påverkan på efterfrågan kommer att bli antingen neutral (inget genomslag i priserna och/eller låg priselasticitet) eller negativ, dvs. efterfrågan kommer att minska (prisökning och hög priselasticitet).

Allmänt kommer förslaget att avskaffa nollskattesatserna, de superreducerade skattesatserna och parkeringssatserna för varor som inte intagits i bilaga H i sjätte mervärdesskattedirektivet att sammantaget påverka den allmänna prisnivån i begränsad, ofta försumbar, utsträckning. Effekten kommer dessutom endast att vara tillfällig. För vissa medlemsstater visar den nuvarande prisnivån för de berörda varorna i jämförelse med prisnivån i de andra medlemsstaterna att det finns utrymme för att absorbera mervärdesskattehöjningen utan att den leder till faktiska prisökningar. Förslaget torde därför inte komma att vara inflationsdrivande. Skulle detta komma att ske kommer det att bli fråga om ett svagt och tillfälligt inflationshöjande tryck.