

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**Skattepolitik i EU — prioriteringer for de kommende år**

(2001/C 284/03)

(EØS-relevant tekst)

KOM(2001) 260 endelig

1. INDLEDNING

I de seneste år har skattepolitikens bidrag til EU's målsætninger i stadig stigende grad været knyttet til udviklingen af det indre marked, ØMU'en og snævrere økonomisk integration. I forbindelse med indførelsen af det indre marked vedtog EU en større mængde af lovgivning om moms og punktafgifter i begyndelsen af 1990'erne. Dette understregede imidlertid blot mangelen på en sammenhængende politik med hensyn til direkte beskatning. Samtidig blev det også klart, at skatteforslag alt for ofte blev drøftet isoleret snarere end i et større EU-politisk perspektiv.

På det uformelle Økofin-møde i Verona i april 1996, hvor Kommissionen påpegede modsætningen mellem behovet for fremskridt med hensyn til skattekoordineringen i EU og antallet af beslutninger, der er truffet på området, foreslog den derfor at se skattepolitikken i en ny og bredere sammenhæng. Tre hovedudfordringer for EU, som er indbyrdes forbundne og supplerer hinanden, blev identificeret:

— stabilisering af medlemsstaternes skatteindtægter

— et velfungerende indre marked, og

— fremme af beskæftigelsen.

Med udgangspunkt i denne tilgangsvinkel argumenterede Kommissionen for større skattekoordinering i EU i en meddelelse fra 1. oktober 1997⁽¹⁾, som dannede udgangspunkt for en drøftelse i Rådet om skattepolitik den 13. oktober 1997. Selv om der kun har været langsomme fremskridt i retning af større skattekoordinering i de tre og et halvt år, der er gået siden, er der alligevel opnået nogle vigtige resultater, især på området for direkte skatter. Især var den omfattende aftale om hovedelementerne i skattepakken, der blev indgået på Rådets møde den 26. og 27. november 2000, et vigtigt skridt fremad i forsøget på at imødekomme ovennævnte udfordringer.

Bestræbelserne for at dæmpe op for den skadelige skattekonkurrence ved hjælp af adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning og forslaget om beskatning af indtægter fra opsparing vil gøre det muligt for medlemsstaterne at konsolidere deres skatteprovenu og således åbne mulighed for at mindske den høje gennemsnitlige skattebyrde på arbejde. Det er derfor vigtigt, at EU følger de forskellige elementer i skattepakken op i hele forløbet. Men Kommissionen er af den helt klare opfattelse, at der kan gøres meget mere med hensyn til skattekoordinering. EU har nu mulighed for at sætte de vigtigste »adressater« i det indre marked, nemlig dets borgere og virksomheder, i centrum. Hertil kommer, at verden ikke har stået stille siden 1996. Den stigende globalisering af økonomien og den måde, hvorpå den hurtige teknologiske udvikling influerer på de økonomiske aktørers adfærd og arten af de økonomiske aktiviteter, gør det endnu mere påtrængende at få foretaget en gennemgang af EU's skattepolitik. Den stadig større afstand mellem de beslutninger, der er behov for på skatteområdet for at nå de mål, EU har sat sig, og de faktisk opnåede resultater, giver derfor anledning til bekymring.

Med denne meddelelse giver Kommissionen udtryk for sit syn på, hvad der er de grundlæggende prioriteringer i EU i de kommende år. Den forklarer den generelle strategi, som EU efter Kommissionens opfattelse bør anlægge under hensyntagen til de bredere EU-politiske målsætninger, ligesom den fremhæver en række prioriteringer på specifikke skatteområder. På baggrund af det forhold, at retsgrundlaget for beslutninger om skatte-spørgsmål indtil videre vil være enstemmighed, undersøger meddelelsen også, om der er andre egnede instrumenter ud over lovgivning, der kunne benyttes til at nå disse prioriterede målsætninger.

2. DEN GENERELLE KONTEKST FOR UDFORMNINGEN AF EN SKATTEPOLITIK I EU

EU står i dag over for en række betydelige udfordringer, både indefra, efterhånden som vi fuldstændiggør det bestående indre marked, og efterhånden som Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) bliver en realitet, og udefra, i takt med at EU forbereder sig på udvidelsen, hvortil kommer udfordringerne fra den nye globale økonomi.

⁽¹⁾ KOM(97) 495 — især paragraf 3-11, som forklarer behovet for skattekoordinering.

2.1. Den seneste tids udvikling i EU

På mødet i Det Europæiske Råd i Lissabon blev der fastlagt et ambitiøst strategisk mål for EU, nemlig »... at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.« At nå det mål var i fokus på Det Europæiske Råds møde i Stockholm for nylig. Medlemsstaternes skattesystemer skal kunne bidrage til den nødvendige markedsreform. Dette betyder, at EU må sætte skattepolitikken ind i et nyt perspektiv.

Regeringskonferencen i 2000 (IGC) har i mellemtiden opnået enighed om reformer af EU's institutioner, som trods det skuffende resultat af traktatforhandlingerne om beslutningstagningen vedrørende skatte spørgsmål vil bane vejen for udvidelse. I de kommende år vil EU hilse en række nye medlemsstater velkomne, hver med deres særlige skattesystem. Det er af yderste vigtighed, at EU's skattelovgivning konsolideres og stabiliseres i størst muligt omfang inden udvidelsen. Det vil ligeledes efter udvidelsen være af største vigtighed at sikre, at beskatningen ikke forhindrer hverken eksisterende eller nye medlemsstater i at konkurrere på lige fod eller høste de fulde fordele af det indre marked.

Med tredje fase af ØMU har vækst- og stabilitetspakken i stigende grad fokuseret debatten på budgetudviklingen. De overordnede økonomisk-politiske retningslinjer har opstillet nye udfordringer for medlemsstaternes skattepolitik. Et budget, der næsten er i balance eller udviser overskud, er fortsat en forudsætning for makroøkonomisk stabilitet. Samtidig med at disse sunde budgetpositioner opretholdes, bør de offentlige finanser maksimere deres bidrag til vækst og beskæftigelse. Der skal findes en passende balance og rækkefølge med hensyn til på samme tid at begrænse den offentlige gæld, sænke skatterne og finansiere de offentlige investeringer inden for essentielle områder. En begrænsning af den samlede skattebyrde giver mulighed for at fjerne de faktorer, der virker hæmmende for beskæftigelsen, iværksættende aktiviteter og vækst.

Kommissionens meddelelse af 21. december 2000 om de offentlige finansers bidrag til vækst og beskæftigelse ⁽²⁾ viste, at når alt kommer til alt, udgør de skattereformer, der er gennemført inden for de sidste tre år, et skridt i den rigtige retning. Nogle medlemsstater har gjort fremskridt i retning af at gøre deres skattesystemer mere beskæftigelsesvenlige ved at mindske skattetrykket på arbejdskraft, selv om den samlede beskatning af arbejdskraften i mange medlemsstater stadig er meget høj efter internationale standarder. Selv om reformerne er forskellige med hensyn til dækning og dybde, nedsætter de fleste medlemsstater den direkte beskatning af person- og virksomhedsindkomster, og i nogle tilfælde

nedsættes også arbejdsgivernes og de ansattes bidrag til social sikring.

Den politiske dialog i EU har fremmet en integreret indgangsvinkel med en større opmærksomhed omkring politiske muligheder og begrænsninger for beskatning. Skattenedsættelser bør primært være forbeholdt områder, hvor de har gunstige virkninger på udbudssiden, og de bør ledsages af reformer af ydelsessystemerne for at øge vækspotentialet og beskæftigelsen. Der er lagt vægt på behovet for at mindske skattetrykket på direkte og indirekte lønomkostninger, især på forholdsvis uafglært og lavtlønnet arbejdskraft. Denne tilgang er afspejlet i de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer for 2001 ⁽³⁾ og i den europæiske beskæftigelsesstrategi ⁽⁴⁾ med specifikke henstillinger for hver medlemsstat og bestemmelser om overvågning på EU-niveau.

Det er også af væsentlig betydning at få skabt den rette balance mellem en nedsættelse af skatterne, investering i offentlig service og opretholdelse af den fiskale konsolidering, så der opnås en varig begrænsning af det samlede skattetryk.

EU har ikke haft det samme held med at fremme fælles miljøvenlige skattepolitikker, selv om der har været politisk konsensus om fordelene herved. F.eks. har begrænsningerne i den direkte beskatning i mange af medlemsstaterne fundet sted som led i miljøskattereformer, hvor man har indført eller forhøjet energi- eller miljøskatterne. Den seneste tids uro efter olieprisstigningen påviste behovet for en sammenhængende energiskattepolitik i EU. De manglende fremskridt risikerer at så tvivl om EU's evne til både at opfylde sine forpligtelser i henhold til Kyoto-protokollen og mere generelt at skride til handling på dette og andre politisk vigtige områder. I denne forbindelse er der i Kommissionens meddelelse for nylig »Et bæredygtigt Europa for en bedre verden: En EU-strategi for bæredygtig udvikling« ⁽⁵⁾ en erklæring om, at Kyoto kun er et første skridt, og at EU herefter bør sigte mod at mindske drivhusgasserne yderligere, hvilket også skal omfatte ambitiøse målsætninger for energibeskatning. Hensynet til sundhed og forbrugerbeskyttelse bør også integreres i skattepolitikken — dette sker allerede på området indirekte skatter.

Endelig har beskatningspolitikken en vigtig rolle at spille med hensyn til at skabe øget forskning og udvikling (F&U) og innovation i EU. Lissabon-konklusionerne opfordrer Rådet og Kommissionen, i givet fald sammen med medlemsstaterne, til at forbedre miljøet for privat forskning, F&U-partnerskaber og skabelse af højteknologiske virksomheder ved bl.a. at benytte det skattepolitiske instrument.

⁽²⁾ KOM(2000) 846.

⁽³⁾ Kommissionens henstilling vedrørende de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer i medlemsstaterne og Fællesskabet. KOM(2001) 224 af 25. april 2001, s. 11 og 12.

⁽⁴⁾ Rådets afgørelse af 19. januar 2001 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2001, (EFT L 22 af 24. januar 2001).

⁽⁵⁾ KOM(2001) 264.

2.2. Den globale tendens i retning af økonomisk integration og samarbejde

Samtidig kræver globaliseringen og den kraftigt udvidede handel samt kapitalstrømmene, at der føres en politik i EU, som styrker og ikke svækker EU's globale konkurrenceevne. Teknologiske nyskabelser og især udvikling af e-handel forøger mobiliteten af visse former for økonomisk aktivitet, især inden for service-sektoren og hvad angår kapitalbevægelser. Virksomhederne i EU er i stigende grad aktive i mere end én medlemsstat, og der er flere internationale fusioner og overtagelser end nogensinde før. I dette ændrede klima må skattemæssige barrierer for de frie kapitalbevægelser og skatteforanstaltninger, som fordrejer konkurrencen, fjernes. Samtidig skal EU's skattesystemer være tilstrækkeligt fleksible, så de kan følge med denne udvikling, samtidig med at de skal være så enkle som muligt for at mindske omkostningerne for skatteyderne.

Desuden skal skattesystemerne være gennemsigtige for at sikre, at den rigtige skat betales på det rette tidspunkt og det rigtige sted, og at mulighederne for skatteunddragelse og skattesvig minimeres. Der er en voksende international konsensus — i EU og i OECD — om, at dette kun kan opnås ved samarbejde over grænserne og især udveksling af oplysninger. Faktisk har man i de seneste år været vidne til en tendens i retning af snævrere samarbejde mellem EU-landene, f.eks. enighed om principperne for udveksling af oplysninger om indtægter fra opsparing og om gensidig bistand ved inddrivelse af skattemæssige fordringer. Med hensyn til beskatning af opsparing ønsker EU at udvide denne form for samarbejde ud over sine grænser. Til dette formål er Kommissionen og formandskabet gået ind i drøftelser med USA, Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra og San Marino om iværksættelse af foranstaltninger svarende til dem, der er foreslået i direktivudkastet.

Dette er velkomne udviklinger. Men potentialet for samarbejde på området gensidig bistand er langt fra fuldt udnyttet. Øget samarbejde ville være et stort skridt fremad i kampen mod skattesvig og føre til en mere effektiv skatteopkrævning, som på sin side vil udligne eventuelle provenutab som følge af en koordineret fjernelse af de skattemæssige barrierer for det indre marked. Det er netop af den grund, at Kommissionen finder det vigtigt, at beslutninger om forslag på området for gensidig bistand og administrativt samarbejde træffes i Rådet med kvalificeret flertal, sådan som det allerede er fastsat i traktaten (i artikel 95), snarere end ved enstemmighed (jf. artikel 93 eller 94).

2.3. EU's skattepolitik — generelle målsætninger

Hvilken form for EU-skattepolitik vil være forenelig med eller endog understøtte medlemsstaternes bestræbelser

på at reformere deres skattesystemer? Det er helt klart, at en sådan politik først og fremmest skal tjene borgernes og erhvervslivets interesser, når disse ønsker at drage fordel af de fire friheder i det indre marked (fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital). Den skal derfor fokusere på at få fjernet skattemæssige hindringer for at udøve disse fire friheder. Desuden må de skattemæssige konsekvenser, i det omfang skattesystemerne anvendes som et redskab til opnåelse af allokerings-, omfordelings- og stabiliseringsmålsætninger, fremstå klart for de økonomiske aktører. Af begge grunde skal skattesystemerne gøres mere enkle og gennemsigtige. I denne forbindelse er det vigtigt at erkende, at selv om skadelig skattekonkurrence er et problem, der skal tackles både på EU-niveau og i international sammenhæng, især inden for OECD, og statsstøttebestemmelserne i traktaten skal overholdes, så vil en vis skattekonkurrence i EU nok være uundgåelig, og denne kan måske bidrage til et lavere skattetryk.

For det andet skal EU's initiativer på skatteområdet sikre, at skattesystemerne bidrager til en højere effektivitet på vare-, kapital- og tjenesteydelsesmarkederne og til et velfungerende arbejdsmarked. Dette er, hvad der er nødvendigt for at opfylde målene fra Lissabon. I skattepolitisk henseende betyder dette, at det er nødvendigt at fokusere på fjernelse af skattemæssige hindringer og forbrejninger, fjernelse af ineffektivitetsfaktorer, der er knyttet til driften af 15 forskellige skattesystemer i EU, og forenkling af disse skattesystemer for at gøre dem mere tilgængelige for skatteyderen. Det betyder også sikring af en mere effektiv skatteopkrævning for at skabe balance i forhold til det eventuelle provenutab som følge af den koordinerede fjernelse af de skattemæssige hindringer.

For det tredje bør EU's skattepolitik, som det kræves i de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer, også fremover lette bestræbelserne på at sænke de nominelle satser, samtidig med at skattegrundlaget udvides, hvorved de økonomiske forvridninger, der skyldes medlemsstaternes skattesystemer mindskes.

Disse målsætninger for skattepolitikken i EU skal ikke søges nået isoleret, og de skal være forenelige med andre generelle EU-politiske målsætninger. EU's skattepolitik skal især:

— understøtte målene fra Lissabon om, at EU skal blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden

- støtte det indre markeds fortsatte succes og udvikling ved både før og efter udvidelsen at gøre det muligt for alle EU-lande at konkurrere på lige fod og høste de fulde fordele af det indre marked
- bidrage til en nedbringelse af det samlede skattetryk i EU ved at sikre, at der opretholdes en balance mellem en begrænsning af skatterne, investering i offentlige tjenesteydelser og bevarelse af den fiskale konsolidering
- styrke EU's økonomiske-, beskæftigelses-, innovations-, miljø-, udviklings-, sundheds- og forbrugerbeskyttelses- samt energipolitikker, og
- støtte moderniseringen af den europæiske sociale model.

2.4. Hvordan disse målsætninger nås

Ved drøftelsen af instrumenterne til gennemførelse af de generelle målsætninger, der er skitseret ovenfor, er et af de hyppigst stillede spørgsmål, i hvilket omfang en skatteharmonisering i EU enten er nødvendig eller ønskelig.

Det er klart, at der ikke er behov for nogen generel harmonisering af medlemsstaternes skattesystemer. Under forudsætning af, at de overholder EU's regler, kan medlemsstaterne frit vælge de skattesystemer, de finder mest hensigtsmæssige og i overensstemmelse med deres præferencer. Det offentlige udgiftsniveau er ligeledes et spørgsmål om nationale præferencer, så længe dette i passende grad finansieres ved hjælp af skatteprovenuet på en sådan måde, at budgetterne enten næsten er i balance eller udviser overskud. Det er vigtigt at understrege, at harmonisering på mange skatteområder hverken er nødvendig eller ønskelig i betragtning af de vidt forskellige kendetegn ved medlemsstaternes skattesystemer og forskellige nationale præferencer. Imidlertid træffer medlemsstaterne ikke deres valg isoleret, og der skal tages hensyn til internationale aspekter. Skattekoordinering i EU bør eksempelvis generelt bidrage til at skabe sammenhæng i medlemsstaternes positioner i internationale fora som OECD.

Omfattende harmonisering er essentielt på afgiftsområdet. Traktaten indeholder specifikke regler om en sådan harmonisering (artikel 93), fordi indirekte skatter kan skabe en umiddelbar hindring for den frie bevægelighed for varer og det frie udbud af tjenester i det indre marked. De kan også skabe konkurrenceforvridninger. Der er allerede vedtaget en lang række direktiver og forordninger på dette område. Kommissionen har klart etableret en lovgivningsstrategi, særlig med hensyn til moms og miljø- og energibeskatning.

Hvad angår de personlige indkomstskatter er synspunktet, at sådanne skatter kan overlades til medlemsstaterne, selv når EU når et højere integrationsniveau end nu. Ikke desto mindre må medlemsstaterne respektere de fundamentale traktatprincipper om ikke-forskelsbehandling og fri bevægelighed for arbejdstagere i EU. Desuden kan det på dette område imidlertid blive nødvendigt at koordinere de nationale skattesystemer for at forhindre diskriminering i grænseoverskridende situationer eller at fjerne forhindringer for udøvelsen af de fire friheder (den skattemæssige behandling af pensioner fra erhvervstilknyttede pensionsordninger er et godt eksempel herpå).

Når det drejer sig om direkte beskatning af mobile skattegrundlag, har man allerede erkendt behovet for en vis koordinering, især med hensyn til udveksling af oplysninger om renteindtægter, men også i de direktiver om selskabsbeskatning, der allerede er vedtaget (i henhold til traktatens artikel 94), i adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning og i det foreslåede direktiv om renter og royalties. Det kan imidlertid blive nødvendigt at gå mere ambitiøst til værks i den nærmeste fremtid. Traktatens artikel 94 fastsætter en »indbyrdes tilnærmelse« af de regler om direkte skatter, som »direkte indvirker på det fælles markeds oprettelse og funktion«. Kommissionen er i færd med at undersøge, om der kan gøres mere for at tackle forhindringer for det indre marked som følge af direkte skatter, bl.a. med hensyn til selskabsbeskatning, samtidig med at medlemsstaternes suverænitet respekteres. Det er sikkert, at yderligere koordinering af de nationale skattesystemer på selskabsbeskatningens område vil hjælpe med til at få fjernet dobbeltbeskatningstilfælde eller tilfælde, hvor der mod hensigten ikke foretages beskatning, samt ovennævnte skattemæssige hindringer. Der er derfor brug for mere analysearbejde, hvor man på den ene side tager højde for de fordrejninger, som vil kunne true det indre markeds rette funktion, og på den anden side tager hensyn til virkningerne af skattekonkurrence. Beskatningsniveauet på dette område er et anliggende for medlemsstaterne i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

I praksis har man i de seneste år kunnet konstatere nogen fremskridt med hensyn til skattekoordinering på EU-plan. Selv om Kommissionen hilser tendensen velkommen, mener den, at der kan og bør tages yderligere skridt i den retning. Otte år efter måldatoen for fuldendelsen af det indre marked er det uacceptabelt, at der stadig er mange forhindringer for opnåelsen af centrale EU-målsætninger. Nu hvor arbejdet med skattepakken synes at skride frem på tilfredsstillende vis, bør vi i højere grad være opmærksomme på at få fjernet disse forhindringer. Det er på høje tid, at der lægges større vægt på det, som skatteyderne i EU går op i. I den henseende er der skitseret en række specifikke målsætninger i afsnit 3 i denne meddelelse.

Selv om det er Kommissionens synspunkt, at det vil være absolut nødvendigt med et initiativ med henblik på afstemninger med kvalificeret flertal, i det mindste for visse skattespørgsmål, vil retsgrundlaget indtil videre være, at der skal være enstemmighed. Da der er vanskeligheder med at opnå enstemmige beslutninger om lovgivningsmæssige forslag, et problem der vil blive forstørret af udvidelsen, bør EU også overveje anvendelse af alternative instrumenter som grundlag for initiativer på skatteområdet. Hele rækken af mulige mekanismer gennemgås i meddelelsens afsnit 4.

3. EU'S SKATTEPOLITIK — SPECIFIKKE MÅLSÆTNINGER FOR DE KOMMENDE ÅR

3.1. Indirekte beskatning

Efter Kommissionens opfattelse er det nødvendigt med en høj grad af harmonisering af de indirekte skatter, sådan som det er fastsat i traktaten. Det indre markedes rette funktion kræver moms- og afgiftssystemer, der er effektive og i fuld udstrækning afspejler EU-virksomhedernes og forbrugernes behov. I denne forbindelse er det ikke befordrende, at der fortsat findes en række undtagelser med hensyn til både moms og punktafgifter. Hertil kommer, at det er vigtigt at sikre fuld overensstemmelse mellem systemerne for indirekte skatter og toldunionen med henblik på varebevægelser, både i relation til EU's ydre grænse og afskaffelsen af de indre grænser. Kommissionen agter at undersøge dette spørgsmål yderligere og eventuelt foreslå lovgivning.

3.1.1. Merværdiafgift (moms)

På momsområdet har Kommissionen i lang tid arbejdet intenst på at opnå de forbedringer af momssystemet, der er nødvendige for at tilpasse det fuldt ud til det indre markedes behov. Forslaget fra 1987 om et oprindelsesbaseret fælles momssystem blev fremsat netop med det formål at skabe et ægte indre marked, hvor køb og salg af varer inden for EF ville blive behandlet på samme måde, som når det sker i en medlemsstat. Da grænsekontrollen blev afskaffet den 1. januar 1993, havde man imidlertid ikke fået gennemført det oprindelsesbaserede system, og derfor blev et overgangssystem med beskatning i forbrugslandet med de satser og på de betingelser, der er gældende i det land bibeholdt. Overgangssystemet har en række mangler, især fordi det er kompliceret, sårbart over for svig, og fordi tiden er løbet fra det.

I 1996 foreslog Kommissionen et program, hvorefter man gradvis skulle gå over til et definitivt oprindelses-system, og der er siden fremsat en række forslag i den forbindelse. Imidlertid er det i de sidste få år blevet klart,

at de fleste medlemsstater på grund af momsens betydning for skatteindtægterne er modvillige mod at gå med til forslag, der fører i retning af det definitive system. De er på nuværende tidspunkt ikke rede til at acceptere yderligere harmonisering af satser og strukturer eller en omfordeling af skatteindtægterne, som det definitive system ville kræve, da de frygter at miste skatteindtægter.

I betragtning af disse vanskeligheder foreslog Kommissionen i juni 2000 en ny strategi ⁽⁶⁾, som medlemsstaterne generelt hilste velkommen, da den blev forelagt i Rådet. Denne aktuelle strategi er koncentreret om at skabe en generel forbedring af det nuværende momssystems funktion, som direkte vil komme skatteyderne i EU til gode, selv om et oprindelsesbaseret definitivt system stadig er EU's mål på lang sigt. Den nuværende strategi fokuserer på forenkling, modernisering og en mere ensartet anvendelse af eksisterende ordninger og desuden et snævrere administrativt samarbejde. Dette vil både virke fremmende for legitime kommercielle transaktioner i det indre marked og forhindre svindel. Så længe det nuværende system med momsbaserede egne indtægter for EU eksisterer, vil et snævrere administrativt samarbejde og andre foranstaltninger, der tager sigte på at forhindre svindel, hjælpe med at maksimere momsgrundlaget og derved sikre, at denne skat spiller sin fulde rolle som indtægtskilde i overensstemmelse med hensigten i fællesskabets budgetregler.

De eksisterende forslag er blevet gennemgået i overensstemmelse med denne nye strategi, og der er fremsat eller vil blive fremsat nye forslag. Dette har ført til Rådets nylige vedtagelse af to forslag (om afskaffelse af fiskale repræsentanter over for skattemyndighederne ⁽⁷⁾ og minimumsniveaet for momsnormalsatsen ⁽⁸⁾) og desuden til en politisk aftale i Rådet om forslaget om forbedring af den gensidige bistand ved inddrivelse af fordringer ⁽⁹⁾. Af særlig betydning er det første forslag, der blev fremsat, efter at den nye strategi var bebudet — forslaget om at ændre reglerne for moms på visse tjenesteydelser præsteret ad elektronisk vej ⁽¹⁰⁾. Dette forslag har som hovedmålsætning at beskytte EU's konkurrenceevne ved at fjerne en væsentlig ulempe for EU's tjenesteydere i forhold til deres konkurrenter uden for EU. I tilknytning til dette forslag forelagde Kommissionen for nylig et forslag om fakturering ⁽¹¹⁾, som er

⁽⁶⁾ KOM(2000) 348.

⁽⁷⁾ Rådets direktiv 2000/65/EF af 17. oktober 2000 om ændring af direktiv 77/388/EØF for så vidt angår bestemmelse af betalingspligten for merværdiafgiften.

⁽⁸⁾ Rådets direktiv 2001/41/EF af 19. januar 2001 om ændring af direktiv 77/388/EØF for så vidt angår anvendelsesperioden for minimumsniveaet for normalsatsen.

⁽⁹⁾ KOM(1998) 364.

⁽¹⁰⁾ KOM(2000) 349.

⁽¹¹⁾ KOM(2000) 650.

udarbejdet for at kunne reducere »bureaukratiet« for de europæiske handlende og gøre det muligt at anvende elektronisk fakturering og lagring, så konkurrenceevnen forbedres, og den elektroniske handel fremmes.

Der er iværksat et handlingsprogram i relation til ovennævnte forslag. I forbindelse hermed agter Kommissionen at fortsætte arbejdet med de eksisterende forslag (ændring af momsudvalgets status ⁽¹²⁾, fradragsret og det 8. direktiv ⁽¹³⁾, e-handel og fakturering) og at forelægge nye forslag, der fokuserer på en omarbejdning af det sjette direktiv, stedet for udbud af varer og rejsebu-reauer. Noget af dette arbejde er allerede i gang. Der igangsættes også yderligere arbejde med hensyn til finansielle tjenesteydelser og hvad angår offentlige myndigheds-/tjenesters subsidier/aktiviteter samt koordinering af told- og skattepolitik. Det er vigtigt, at de fremsatte og planlagte forslag hurtigt får virkning, og at Kommissionen overvåger fremskridt i implementeringen af denne nye strategi. Med hensyn til momssatserne bør man på mellemlang sigt, men ikke før udgangen af 2002, overveje revision og rationalisering af de regler og undtagelser, der gælder for definitionen af de reducerede momssatser. Dette vil ske efter evalueringen af det pilotprojekt, der er indført med direktivet (1999/85/EF) om arbejdskraftintensive tjenesteydelser ⁽¹⁴⁾. Særlig opmærksomhed vil blive rettet mod de satser, der gælder for virtuelle produkter sammenlignet med traditionelle produkter, og anvendelse af reducerede momssatser i EU's politikker (f.eks. for at hjælpe med at beskytte miljøet og fremme beskæftigelsen).

3.1.2. Punktafgifter

Med hensyn til punktafgifter findes der generelle definitive ordninger for oplægning, omsætning og kontrol med punktafgiftspligtige varer. Ordningerne finder anvendelse på alkoholiske drikkevarer, tobaksvarer og mineralolie og gør det muligt at forsende varer med afgiftssuspension og uden kontrol ved grænserne inden for EU. Der har eksisteret mindsteafgiftssatser siden 1992 for disse produkter ⁽¹⁵⁾. Der er imidlertid meget differentierede afgiftsforskelle mellem medlemsstaterne på et niveau over disse mindstesatser, som skaber alvorlige hindringer for den grænseoverskridende handel med en række varer.

3.1.3. Energi- og miljøbeskatning

Generelt har beskatning vist sig at være et effektivt økonomisk instrument til at tackle miljøproblemer.

⁽¹²⁾ KOM(1997) 325.

⁽¹³⁾ KOM(1998) 377.

⁽¹⁴⁾ Rådets direktiv 1999/85/EF af 22. oktober 1999 om ændring af direktiv 77/388/EØF for så vidt angår muligheden for forsøgsvis at anvende en nedsat momssats for arbejdskraftintensive tjenesteydelser.

⁽¹⁵⁾ Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed.

Det er et afgørende instrument til at opfylde forpligtelserne i Kyoto-protokollen og har potentialet til effektivt at anspore til at føre politikker, der ikke kobler anvendelse af energi sammen med økonomisk vækst, til at forbedre energiforbrugsmønstrene og til at udvikle vedvarende energikilder, såsom biobrændstof, som påpeget i grønbogen om energiforsyningssikkerhed i Europa ⁽¹⁶⁾. Energibeskatning i dag bygger på tre søjler: i) punktafgifter, ii) moms og iii) særlige afgifter. Mens punktafgifterne på mineralolie og moms udgør EU-beskatningssystemer, gælder der ikke nogen EU-rammer for andre energiprodukter end mineralolie.

Med hensyn til mineralolieprodukter har der siden 1992 været et enstemmigt fastlagt EF-system i kraft, hvorefter der gælder mindsteafgiftssatser for hvert produkt alt efter dets anvendelse (som fremdriftsmiddel, til industriel og kommerciel anvendelse, til opvarmning). I dag beregnes punktafgifterne ofte med satser, der er betydeligt højere end mindstesatserne, som ikke har været opdateret siden 1992. De effektive punktafgiftssatser udviser således betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. Nulbeskatning er obligatorisk for visse aktiviteter (international flytrafik), og der kan også indrømmes nationale undtagelser af konkrete politiske grunde til fordel for f.eks. miljøvenlige produkter eller økonomiske sektorer (landbrug, offentlig transport, vejgodstransport). I mange tilfælde indrømmes de nævnte undtagelser for at opretholde lokale virksomheders konkurrenceevne, når der indføres energi-/miljøbeskatningsordninger med højere afgiftssatser. Desuden udgør forøgelsen af nationale afgifter, som afviger fra hinanden med hensyn til omfang, beregningsmetoder, satser osv., en fare for enheden i det indre marked og kunne påvirke det liberaliserede gas- og el-markeds funktion i negativ retning.

De eksisterende mekanismer på både nationalt niveau og EU-niveau fører således til forvriddninger i forbrugernes valg mellem energikilder eller produkter og i konkurrencevilkårene. En EU-ramme til fremme af indbyrdes tilnærmelse mellem medlemsstaternes beskatningsordninger vil tilbyde den mest effektive løsning på disse vanskeligheder.

På denne baggrund foreslog Kommissionen i 1997 et rådsdirektiv om omstrukturering af EU-rammerne for beskatning af energiprodukter ⁽¹⁷⁾ med henblik på at udvide anvendelsesområdet for direktiverne om mineralolier til at omfatte en række andre energikilder, f.eks. kul, el og naturgas, og på at øge EU's mindstesatser for punktafgifter på energiprodukter. Dette forslag, som sigter mod gradvis at få indført princippet om, at

⁽¹⁶⁾ KOM(2000) 769.

⁽¹⁷⁾ KOM(1997) 30.

»forureneren betaler«, ville gøre det muligt både at omstrukturere de nationale skattesystemer, få gennemført visse politiske målsætninger på beskæftigelses-, miljø-, transport- og energiområdet og forbedre det indre markeds funktion. Et centralt element i forslaget er anbefalingen om, at medlemsstaterne, når de gennemfører direktivet, bør undgå enhver forøgelse af det overordnede skattetryk. Den makroøkonomiske forskning peger i retning af, at en struktureret reform, der indbefatter indførelse af »grønne skatter« og mindsker skattetrykket på arbejdskraft, under visse omstændigheder kan medføre en dobbelt dividende, dvs. give fordele for både beskæftigelsen og for miljøet.

Efter at sagen har stået i stampe i Rådet i fire år, er det nu vigtigt, at der sker fremskridt med ovennævnte forslag, selv om der ikke kan opnås enstemmighed.

Hvor svagt vi står i den aktuelle situation, kom endnu en gang klart for dagen i forbindelse med en række forskellige foranstaltninger, som medlemsstaterne vedtog, især inden for sektoren for vejgodstransport, som reaktion på de øgede oliepriser i 2000. Det viser endnu en gang, at der bør opstilles fælles rammer for beskattning af energiprodukter, ikke blot hvad angår disse skatters struktur, men også i relation til afgiftssatser. På denne måde undgår man forvridninger i det indre marked, man sikrer, at priserne på energiprodukter afspejler deres eksterne miljøomkostninger, og man bistår på denne måde EU i sine bestræbelser på at opfylde sine internationale miljøforpligtelser.

Skiftet i retning af miljøafgifter er helt klart sket ganske langsomt. Fælles rammer, der omfatter differentierede satser i overensstemmelse med miljømålsætninger, kunne være meget nyttige. I førnævnte meddelelse fra Kommissionen om en EU-strategi for bæredygtig udvikling opfordres der til, at direktivet om energiprodukter vedtages senest i 2002. En aftalt EU-ramme for energibeskatning kunne senest to år efter direktivets vedtagelse hjælpe med til at bane vej for mere ambitiøse miljømålsætninger for energibeskatningen, hvor der sigtes mod fuld internalisering af de eksterne omkostninger.

3.1.4. Motorkøretøjsbeskatning

I overensstemmelse med Kommissionens arbejdsprogram for 2001 er det hensigten mod udgangen af i år at forelægge en meddelelse om beskatning af motorkøretøjer i EU. Hensigten hermed er at sætte en drøftelse i gang om fremtidige indsatsmuligheder på EU-niveau inden for motorkøretøjsbeskatning. Der vil også blive fremsat henstillinger om problemerne omkring dobbeltbeskatning på dette område. For tiden er der f.eks. ikke nogen koordinering med hensyn til registreringsafgifter på personbiler. I 11 medlemsstater vil en person, der ønsker at købe en bil, være nødt til at betale registreringsafgift. Hvis denne person derefter flytter for at

bosætte sig og arbejde i en anden medlemsstat, er det nødvendigt at indregistrere bilen på ny med lokale nummerplader og i mindst 11 af medlemsstaterne betale yderligere en registreringsafgift der, uden at der findes nogen ordning for refusion eller fritagelse for den registreringsafgift, der er betalt i det første land. Ud over registreringsafgiften giver de højt differentierede systemer for motorkøretøjsbeskatning også anledning til adskillige problemer i relation til varernes frie bevægelighed. Kommissionen vil undersøge, om nogen af disse problemer udgør overtrædelser af traktaten, og træffe de nødvendige forholdsregler. Der bør under alle omstændigheder opmuntres til indbyrdes tilnærmelse af køretøjsafgifterne, især i betragtning af den øgede gennemsigtighed i motorkøretøjspriserne som følge af indførelsen af euroen.

Muligheden for at omstrukturere registrerings- og vejskatter i en miljømæssig retning vil også blive undersøgt. Denne omstrukturering kunne foretages på en sådan måde, at der kunne foretages en beskatningsdifferentiering baseret på graden af CO₂-forurening fra enhver ny bil, der tages i brug. Kommissionens arbejde på dette område vil især blive baseret på input fra andre EU-programmer, især EF's strategi for CO₂-emissioner fra biler, auto/olie II-programmet og det europæiske klimaændringsprogram. Det skulle indeholde en række valgmuligheder med hensyn til den fremtidige indsats, som ville tage hensyn til EU's miljømålsætninger, især dem, der indgår i Kyoto-protokollen.

3.1.5. Tobaks- og alkoholafgifter

I overensstemmelse med målsætningen om at sikre større smidighed i det indre markeds funktion og traktatens videre målsætninger skal Kommissionens tjenestegrene udarbejde rapporter og forslag om EU's mindsteniveauer for punktafgifterne på alkohol og tobak. En rapport og et forslag om tobaksbeskatning blev for nylig vedtaget af Kommissionen. I dag er der stadig betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til priser og punktafgiftssatser for tobaksvarer i EU (f.eks. er afgiftssatsen for cigaretter fire gange så høj i den højest beskattende medlemsstat som i den lavest beskattende medlemsstat). De foreslåede foranstaltninger skulle skabe større overensstemmelse mellem beskatningsniveauerne i de forskellige medlemsstater og begrænse svindel og smugling i det indre marked. Man er også særlig opmærksom på de sundhedsbeskyttende aspekter og på forholdet mellem denne beskyttelse og prisen på disse produkter. Med hensyn til rapporten om punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer er Kommissionens tjenestegrene i færd med at konsultere medlemsstaterne og de berørte erhvervsorganisationer om de spørgsmål, der behandles i rapporten. Disse spørgsmål er det indre markeds rette funktion, konkurrence mellem de forskellige kategorier af alkoholholdige drikkevarer, realværdien af afgiftssatserne og traktatens videre målsætninger (såsom sundhed og landbrugspolitik). Kommissionen agter at vedtage rapporten om alkoholbeskatning senere på året.

3.2. Direkte beskatning

3.2.1. De internationale rammer

Afsnit 2.2 i denne meddelelse fremhævede betydningen af den internationale dimension i overvejelserne omkring udviklingen af EU's skattepolitik. Dette er særlig relevant i relation til direkte skatter, hvor globaliseringen har haft den mest betydelige indvirkning. For at arbejde effektivt behøver den globale økonomi nogle acceptable grundregler til at vejlede regeringerne og erhvervslivet. Det overordnede mål i de største verdensøkonomier, herunder for EU-medlemsstaterne, har været at arbejde sig frem mod et skattemæssigt klima, som fremmer en fri og retfærdig konkurrence og fører til grænseoverskridende erhvervsaktiviteter, samtidig med at det sikres, at de nationale skattegrundlag ikke undermineres. Arbejdet med at bekæmpe skadelig skattekonkurrence, både i OECD og i EU gennem skattepakken, har stået i centrum for dette mål de sidste par år.

Der er gjort betydelige fremskridt med at få identificeret skadelig skattepraksis og med at få fastlagt tidsfrister for fjernelse heraf. Det er også ved at træde tydeligere frem, hvilke jurisdiktioner uden for EU der er rede til at samarbejde med den internationale konsensus om fair skattekonkurrence, og hvilke der ikke er det. I de kommende måneder vil OECD-medlemmerne undersøge, hvilke koordinerede defensive foranstaltninger der kan træffes over for ikke-samarbejdsvillige jurisdiktioner. Fællesskabet bør spille en ledende rolle for at bringe dette arbejde videre, uanset at USA er ved at tage sin stilling op til overvejelse. Hvis det drejer sig om medlemsstater, skal sådanne eventuelle foranstaltninger imidlertid være forenelige med traktaten. Ud over spørgsmålet om at blive enige om passende beskyttelsesforanstaltninger er det også nødvendigt, at EU overvejer sammenhængen i alle sine politikker over for både samarbejdsvillige og ikke-samarbejdsvillige jurisdiktioner. F.eks. bør EU's politikker med hensyn til udviklingsstøtte og adgang til EU's markeder have den virkning, at der opmuntres til og gives belønning for samarbejde med dagsordenen for fair skattekonkurrence. Kommissionen agter at undersøge, hvorledes en sådan sammenhæng kan opnås.

Selvfølgelig rækker arbejdet i OECD på området for direkte skatter langt ud over dagsordenen om skadelig skattekonkurrence — organisationen har været foregangsmand i arbejdet med at fjerne dobbeltbeskatning, har opstillet retningslinjer for interne afregningspriser (transfer pricing), og der er også ved at komme gang i arbejdet med henblik på selskabsbeskatning af e-handel. EU har særstatus i OECD som fuldt medlem, men uden stemmeret, og i den egenskab repræsenterer Kommissionen EU's interesser som helhed. Samtidig udveksler medlemsstaterne imidlertid ikke synspunkter om de skattespørgsmål, der drøftes i OECD, før de tager stilling. Dette medfører sommetider utilfredsstillende resul-

tater, da EU derved ikke er i stand til at indtage en konsekvent holdning eller udnytte det fulde potentiale, hvor man har en fælles interesse. Derfor bør det efter Kommissionens opfattelse undersøges, om man i EU, uden ændringer af de institutionelle rammer, herunder af medlemsstaternes stemmerettigheder, kunne gennemføre en koordinering af synspunkter i OECD-skattedrøftelserne. En sådan tilgang ville være ønskelig i betragtning af, at EU-lovgivningen og Domstolens retspraksis uvægerligt påvirker, hvilke holdninger medlemsstaterne er i stand til at indtage.

3.2.2. Selskabsbeskatning

En vigtig målsætning for Kommissionen på området for direkte skatter er at sikre, at EU's selskabsskattesystemer er indrettet på øgede grænseoverskridende aktiviteter og moderne organisationsstrukturer i virksomhederne. Til dette formål er Kommissionens tjenestegrene i færd med at udarbejde en undersøgelse af selskabsbeskatningen i EU. Formålet er inden længe at forelægge en meddelelse om resultaterne af undersøgelsen og de skattemæssige konsekvenser. I overensstemmelse med, hvad Rådet anmodede om den 22. juli 1999, skal undersøgelsen »... gennemføres generelt i tilknytning til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Wien, hvori man fremhæver nødvendigheden af at bekæmpe skadelig skattekonkurrence under hensyn til, at samarbejdet inden for skatte- og afgiftspolitikken ikke tilsigter ensartede beskatningsprocenter og ikke er i modstrid med loyal skattekonkurrence, men er påkrævet for at mindske fortsatte forvriddinger på det indre marked bl.a. med henblik på at stimulere den økonomiske vækst og fremme Fællesskabets internationale konkurrenceevne, undgå for store skatteprovenutab eller få ændret skattestrukturerne i en mere beskæftigelsesfremmende retning. Undersøgelsen vil desuden blive gennemført på grundlag af konklusionerne fra samlingen i Rådet (økonomi og finans), som opfordrer til at vise, hvilke forskelle der er i den faktiske selskabsbeskatning i Fællesskabet, og hvilke politiske spørgsmål disse forskelle kan give anledning til. Undersøgelsen skal også vise, hvilke skattehindringer der stadig er for økonomisk aktivitet på tværs af grænserne i det indre marked.

Undersøgelsen skal analysere forskelle i det faktiske selskabsbeskatningsniveau i medlemsstaterne, bl.a. på baggrund af resultaterne af Ruding-udvalgets rapport (1992). Der bør fokuseres på, hvordan selskabsbeskatningsgrundlagene påvirker de faktiske beskatningsniveauer. Undersøgelsen bør endvidere også indkredse de vigtigste skattebestemmelser, som eventuelt kan bremse økonomisk aktivitet på tværs af grænserne i det indre marked. På baggrund heraf bør der foretages en vurdering af følgerne af placeringen af økonomisk aktivitet og investering. Kommissionen bør belyse de

skattepolitiske spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med indsatsen for at reducere disse skatterelaterede forvridninger og undersøge mulighederne for foranstaltninger, der kan afhjælpe problemet under hensyn til medlemsstaternes og Fællesskabets respektive kompetenceområder.»

Beskatning er en vigtig faktor, som virksomhederne tager med i deres overvejelser, før de træffer et valg med hensyn til placering, men det er kun en blandt mange andre faktorer. Også markedernes geografiske beliggenhed, den bestående infrastruktur, transportomkostninger, miljøstandarder, disponibel arbejdskraft og dennes kvalitet, lønniveauer, sociale sikringssystemer og regeringens generelle holdning spiller alle en vigtig rolle. Selvfølgelig afhænger spørgsmålet om, hvilke af disse faktorer der er relativt mest vigtige, i meget høj grad af den individuelle type af investeringsbeslutning.

For tiden giver virksomhedernes grænseoverskridende aktiviteter anledning til en række sager med diskriminering, dobbeltbeskatning, alt for høje administrative omkostninger som følge af komplicerede administrative procedurer og forsinkelser med tilbagebetaling af skat. Der er en række tilfælde, hvor f.eks. europæiske multinationale selskaber har måttet vente mere end fem år på, at skattemyndighederne i to medlemsstater kunne opnå enighed om interne afregningspriser på grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser. Desuden er der de skattespørgsmål, der opstår i forbindelse med reorganisering af virksomheder. Denne form for reorganisering ledsages ofte af grænseoverskridende fusioner og erhvervelser, som i dag fører til en kombination af engangs og løbende skatteomkostninger. Den skattemæssige behandling af europæiske virksomheder bør også tages op til behandling, efter at man for nylig er blevet enig om statuten for det europæiske selskab. Den eksisterende EU-skattelovgivning og lovgivningsforslag må ændres, så europæiske virksomheder bliver omfattet heraf. Behovet for et fælles europæisk skattesystem som en mulighed for disse virksomheder er også blevet understreget af industriens repræsentanter.

På grundlag af denne undersøgelse af virksomhedsbeskatningen vil Kommissionen bedre være i stand til at vurdere, hvilke ændringer den bør foreslå. Et af de vigtige spørgsmål, som undersøgelsen vil rejse, er, om Kommissionens tilgang fortsat bør være at forsøge sig med individuelle løsninger på de enkelte skattemæssige hindringer, idet man derved lader de 15 forskellige selskabsskattesystemer i EU (og de omkostninger, der er forbundet hermed) fortsætte med at eksistere. Alternativet ville være at søge at få gennemført mere omfattende, politisk ambitiøse løsninger, såsom at give virksomhederne mulighed for at vælge et enkelt sæt regler for det selskabsskattemæssige grundlag for deres aktiviteter i hele EU. Hvis man følger en strategi for gensidig

anerkendelse — f.eks. det såkaldte princip om hjemstatsbeskatning (Home State Taxation), dvs. beskatning i overensstemmelse med hjemstatens regler — kunne disse regler være de eksisterende nationale regler; ellers ville det være nødvendigt at udforme nye fælles regler på EU-plan. De økonomiske aktører støtter denne form for en mere omfattende paneuropæisk løsning til fjernelse af grænseoverskridende skattehindringer. Dette ville være et meget ambitiøst og vidtrækkende skridt, der berører fundamentale spørgsmål i EU's skattepolitik. Det ville bl.a. øge den samlede økonomiske betydning af selskabsskatteprocenterne. Udvidelsen af EU vil også føje en ny dimension til denne udvikling.

Uanset hvilken løsning der vælges, er det klart, at fjernelsen af skattehindringer vil mindske overholdelsesomkostningerne og antallet af dobbeltbeskatningstilfælde og således skabe effektivitetsgevinster i det indre marked og stimulere økonomisk fordelagtige grænseoverskridende operationer. Dette ville være et betydeligt bidrag til at forbedre konkurrenceevnen for erhvervslivet i EU.

3.2.3. Beskatning af personlig indkomst

Som påpeget i afsnit 2.3 er de personlige indkomstskeer i fuldt omfang medlemsstaternes eneansvar, og koordinering på EU-niveau bliver kun nødvendig for at forhindre grænseoverskridende diskriminering eller fjerne hindringer for udøvelsen af de fire friheder. Især kan det være nødvendigt med koordinering af de personlige indkomstskeer på nogle områder for at undgå dobbeltbeskatning eller utilsigtet ikke-beskatning i forbindelse med grænseoverskridende situationer eller for at forhindre unddragelse i forbindelse med sådanne aktiviteter. Kommissionens forslag til direktiv for at sikre et minimum af effektiv beskatning af indkomst fra opsparing i form af renteindtægter i EU⁽¹⁸⁾ er formentlig det bedste eksempel på sidstnævnte.

I sin henstilling af 21. december 1993 om beskatning af visse indkomster oppebåret i en anden medlemsstat end bopælsstaten⁽¹⁹⁾ foreslog Kommissionen et EU-system for beskatning af indkomster hos personer, der har skattemæssigt hjemsted i en medlemsstat, men som udfører deres aktiviteter i en anden. Essensen i henstillingen er at man søger at undgå dobbeltbeskatning af grænsearbejderes indkomster. Den grundlæggende ordning er, at ikke-bosiddende personer skal have samme skattemæssige behandling som bosiddende, hvis de oppebærer 75 % af deres samlede indkomst i én medlemsstat; i sådanne situationer vil bopælslandet til gengæld have ret til at beskære de personlige skattemæssige fordele tilsvarende. Henstillingen blev i store træk fulgt af EU Domstolen i Schumacker-sagen (C-279/93), og de fleste medlemsstater har siden ændret deres lovgivning i overensstemmelse hermed.

⁽¹⁸⁾ KOM(1998) 295.

⁽¹⁹⁾ 94/79/EF.

Henstillingen adresserede kun et specifikt problem i relation til personlig indkomstbeskatning, og den løser langt fra de utallige andre problemer for ikke-bosiddende på beskatningsområdet eller det indbyrdes forhold mellem beskatning og social sikring. Som det voksende antal sager for Domstolen viser, kan der forventes nye problemer. Hvis problemet med grænseoverskridende spørgsmål vedrørende personlig indkomstbeskatning ikke udelukkende skal overlades til Domstolen med henblik på en løsning, forekommer det nødvendigt med større koordinering på EU-niveau.

Et spørgsmål af mere aktuel relevans er ordningerne for højt kvalificeret såkaldt udstationeret personale. Adskillige medlemsstater med forholdsvis høje personskatteprocenter har indført særlig gunstige beskatningsordninger for denne personalegruppe, sædvanligvis i form af en proportionalbeskatning, så det er muligt at tiltrække særlige kategorier af højt kvalificerede medarbejdere og eksperter. Selv om disse ordninger efter en undersøgelse ikke anses som værende statsstøtte, giver de alligevel anledning til ikke blot væsentlige retfærdighedsbekymringer, når de ses i sammenligning med beskatningen af andre bosiddende skatteydere, men kan også føre til en skattemotiveret »hjerneflugt« fra andre medlemsstater. Disse vil på deres side føle et pres for at indføre lignende ordninger. Et antal medlemsstater og Kommissionen mente i 1997, at sådanne ordninger kunne falde ind under den række af problemer, som er omfattet af adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning, og at dette spørgsmål følgelig bør overvejes med henblik på en mulig udvidelse af kodeksens anvendelsesområde som led i revisionsproceduren. Selv om det er for tidligt at tage stilling til dette forslag, mener Kommissionen, at sådanne ordninger har en klar EU-dimension og potentielt er skadelige. Hertil kommer, at de er i strid med ovennævnte generelt accepterede politiske henstillinger om at mindske det generelle skattetryk for lavt uddannet arbejdskraft.

3.2.4. Beskatning af pensioner

Den 19. april 2001 vedtog Kommissionen en meddelelse om afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension⁽²⁰⁾, som foreslår en overordnet tilgangsvinkel til de aktuelle problemer på dette område. I dag giver medlemsstaterne ofte ikke skattefritagelse for bidrag til pensionsordninger i andre lande. Dette betyder, at arbejdsgivere og arbejdstagere i en medlemsstat ikke kan tegne forsikring hos en forsikringsgiver i en anden medlemsstat. Dette skaber særlige problemer for det voksende antal personer, der begynder deres arbejdsliv og begynder at bidrage til en pensionsordning i en medlemsstat for derefter at flytte til en anden medlems-

stat for at arbejde. Der er også det problem, at medlemsstaterne beskatter pensioner forskelligt. I nogle gives der fradrag for pensionsbidrag, hvorefter udbetalingerne fra den erhvervstilknyttede pensionsordning beskattes. Andre giver ikke fradrag for pensionsbidragene, men beskatter på den anden side ikke udbetalingerne fra ordningen. Dette kan føre til enten dobbeltbeskatning eller dobbelt skattefritagelse for personer, der arbejder i en medlemsstat og går på pension i en anden. For at undgå disse vanskeligheder er virksomheder, der opererer i mere end en medlemsstat, ofte tvunget til at etablere pensionsordninger i hver enkelt stat, hvor de har ansatte, og dette fører til betydeligt forhøjede omkostninger.

Meddelelsen supplerer Kommissionens forslag om et pensionsfondsdirektiv af 11. oktober 2000, som ikke behandler skattespørgsmål. Meddelelsen fastsætter, hvorledes traktatens regler om arbejdstagere og tjenesteydelser finder anvendelse på pensionsområdet, og kræver, at enhver diskriminering i medlemsstaternes skattelove af grænseoverskridende pensionsordninger hurtigt fjernes. Meddelelsen omfatter også forslag, der skal beskytte medlemsstaternes skatteprovenu i de tilfælde, hvor pensionsordningerne er grænseoverskridende. For det tredje kommer meddelelsen ind på det dybereliggende problem med dobbeltbeskatning og ikkebeskatning som følge af manglende overensstemmelse mellem beskatningssystemerne, dvs. pensioner der beskattes, selv om bidragene til disse pensioner ikke var fradragsberettigede (eller ikke beskattes, selvom bidragene var fradragsberettigede). Dette problem kunne i vid udstrækning løses ved større konvergens mellem pensionsordningerne. Under hensyn til disse ordningers nuværende forskellighed undersøger meddelelsen, i hvilket omfang sådanne problemer kunne tackles inden for rammerne af eksisterende systemer og det eksisterende retsgrundlag.

3.3. Imødegåelse af skattesvig — direkte og indirekte skatter

Både hvad angår den direkte og den indirekte beskatning er skattesvig et fænomen, der giver anledning til stigende bekymring ikke blot i EU-landene, men også globalt. Den 28. januar 2000 udarbejdede Kommissionen en beretning⁽²¹⁾, som foreslår at imødegå skattesvig ved at forbedre det administrative samarbejde. I 1999 fik en ad hoc-arbejdsgruppe i Rådet til opgave:

— at vurdere den aktuelle situation med hensyn til skattesvig

⁽²⁰⁾ KOM(2001) 214.

⁽²¹⁾ KOM(2000) 28 — beretning i henhold til artikel 14 i forordning (EØF) nr. 218/92 og artikel 12 i forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 til Rådet og Europa-Parlamentet.

— at undersøge eventuelle svagheder i eksisterende regler og kontrolsystemer i EU og effektiviteten i eksisterende samarbejdsarrangementer med henblik på imødegåelse af skatteunddragelse og skattesvig både med hensyn til direkte og indirekte beskatning, og

— at undersøge muligheden for et forbedret administrativt samarbejde på disse områder, samtidig med at der fremsættes forslag om eventuelle nye arrangementer eller foranstaltninger, som den finder hensigtsmæssige.

På sit møde den 5. juni 2000 indtog Rådet det synspunkt, at ad hoc-arbejdsgruppens henstillinger var et brugbart grundlag for Kommissionens og medlemsstaternes fremtidige arbejde i kampen mod skattesvig. Henstillingerne kan inddeles i tre kategorier:

— dem, der falder inden for Kommissionens kompetence (disse er centreret omkring forøgelse af administrativt samarbejde, gensidig bistand og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne)

— dem, der udelukkende falder inden for medlemsstaternes kompetence, og som forudsætter, at der skrides til handling (f.eks. optimering af kontrol-udvælgelsesmetoderne på basis af risikoanalyse), og

— dem, der kræver en indsats fra EU's side ud over det lovgivningsmæssige (f.eks. undersøgelse af muligheden for at ændre systemet for udveksling af momsoplysninger).

For sit vedkommende vil Kommissionen følge henstillingerne op med hensyn til moms på følgende måde:

— ved at styrke de eksisterende retlige instrumenter i EU for så vidt angår administrativt samarbejde. Kommissionen vil i første halvdel af 2001 forelægge Rådet og Europa-Parlamentet et forslag til en forordning og et ændringsdirektiv om at udbygge det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne for at bekæmpe momssvig. Den vil også i løbet af 2001 forelægge et forslag til Rådets og Europa-Parlamentets forordning, som vil give medlemsstaterne

mulighed for at modtage bistand fra Kommissionen i de mest udviklede tilfælde af svig

— ved nøje at undersøge de tiltag, der tages af medlemsstaterne, og

— ved at tage alle nødvendige initiativer til at gennemføre de henstillinger, som kræver en EU-indsats ud over det lovgivningsmæssige, enten i Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde eller underudvalget for bekæmpelse af momssvig.

Med hensyn til punktafgifter agter Kommissionen for at forhindre svig og forenkle procedurerne for de erhvervsdrivende at forelægge et forslag om indførelse af et datastyret system for kontrol med bevægelse af afgiftspligtige varer (Excise Movement and Control System — EMCS) mellem medlemsstaterne.

Med hensyn til den direkte beskatning vil Kommissionen for at begrænse omfanget af svig efter yderligere drøftelser med medlemsstaterne komme med egnede initiativer, der følger op på ad hoc-arbejdsgruppens rapport.

3.4. Opnåelse af de skattepolitiske målsætninger i udvidelsesprocessen

Udvidelsesprocessen bør ikke ignoreres, når man overvejer de EU-skattepolitiske målsætninger. Ansøgerlandets evne til at påtage sig forpligtelserne i forbindelse med den såkaldte »acquis communautaire« (gældende fællesskabsret) efterlader visse spørgsmål åbne for forhandling. Langt størstedelen af disse spørgsmål vedrører nogle af de fundamentale hjørnesteene i »skatteacquis'en«. Hvor man anser disse spørgsmål for at bringe det indre markedes rette funktion i fare eller endog føre til betydelige forvridninger, vil Kommissionen anbefale, at Rådet i overensstemmelse med eksisterende forhandlingsprincipper ikke indrømmer overgangsperioder. Den skattepolitiske udvikling i EU tager imidlertid i stigende grad hensyn til den kommende udvidelse. Således blev det f.eks. på mødet i Det Europæiske Råd i Santa Maria Da Feira i juni 2000, hvad angår forslaget til direktiv om beskatning af indkomster fra opsparing, besluttet, at der ikke skal indrømmes nogen undtagelse fra kravet om udveksling af oplysninger til ansøgerlandene i udvidelsesforhandlingerne. Ansøgerlandene forventes også at overholde principperne i adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning og alle de nuværende ansøgerlande har i princippet givet tilsagn om at gøre dette.

4. MIDLER TIL OPNÅELSE AF MÅLSÆTNINGERNE

4.1. Beslutningsprocessen

Traditionelt har Kommissionen hovedsagelig koncentreret sig om at fremsætte forslag til direktiver og i nogle tilfælde forordninger i forsøget på at skabe fremskridt på skatteområdet. Direktiver og forordninger har de fordele, at de først vedtages efter en fuld drøftelse i Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, og at de frembyder en retlig sikkerhed, fordi de kan håndhæves af Domstolen.

Den hastighed, hvormed forslag til direktiver og forordninger vedtages, har imidlertid været skuffende langsom. Der befinder sig for tiden 16 kommissionsforslag til direktiver på skatteområdet på Rådets bord. Nogle af disse har ligget der siden begyndelsen af halvfemserne. Det er håbet, at der i det mindste på momsområdet vil blive udvist en større villighed af medlemsstaterne til at vedtage nye og udestående forslag som et resultat af deres tilslutning til den aktuelle strategi. I betragtning af den hurtige økonomiske og tekniske udvikling, hvor der er et klart behov for at tilpasse og modernisere lovgivningen hurtigt, agter Kommissionen ikke desto mindre at gøre større brug af de gennemførelsesbeføjelser, som er tillagt den af Rådet som fastsat i traktaten.

De skuffende fremskridt på beskatningsområdet har givet anledning til drøftelser af den måde, hvorpå EU-institutionerne håndterer skattespørgsmål. Der er fremsat idéer om eventuel oprettelse af et nyt organ til koordinering af skattespørgsmål i rådssammenhæng. Drøftelserne herom er i sig selv en velkommen påpejning af den øgede politiske profil, som skattespørgsmål i EU antager, men det er den utilstrækkelige vilje kombineret med kravet om enstemmighed snarere end eksistensen af dette eller hint organ, der er de væsentlige hindringer for fremskridt. Ethvert forslag af denne art bør derfor fremsættes under skyldig hensyntagen til EU's institutionelle struktur og metoder. Kommissionen vil bidrage til yderligere drøftelser af dette spørgsmål.

Som det bemærkes ovenfor er det fortsat Kommissionens synspunkt, at overgang til kvalificeret flertalsafstemning i det mindste for visse skattespørgsmål er en absolut nødvendighed. Eftersom retsgrundlaget indtil videre vil være baseret på enstemmighed, vil det efter udvidelsen blive langt vanskeligere at opnå enighed om eventuel ny EU-lovgivning. Så hvis lovgivningen ikke er absolut nødvendig (hovedsagelig hvad angår direkte skatter), vil man være nødt til at finde andre metoder til at opnå fremskridt med at fjerne skattemæssige hindringer og forvridninger i det indre marked, hvilket skatteyderne har en berettiget forventning om.

4.2. Kommissionens rolle som traktatens vogter

En anden måde, hvorpå man kan fjerne de skattemæssige hindringer for det indre markeds rette funktion, er at indlede flere eller mere fokuserede overtrædelsesprocedurer. Det fremgår klart af ovennævnte eksempler på skattemæssige hindringer og af mange andre, som ikke er nævnt her, at der er en række områder (f.eks. beskatning af selskaber og kollektive investeringsinstrumenter), hvor medlemsstaternes skatteregler kan være i strid med enten traktaten eller eksisterende EU-lovgivning. Selv om Kommissionen med jævne mellemrum fremsætter sine bemærkninger over for Domstolen i skattesager, der indbringes af individuelle skatteydere, har den selv kun indbragt et begrænset antal overtrædelsesprocedurer mod medlemsstater på området for direkte beskatning. Imidlertid har den hurtige udvikling i Domstolens retspraksis med hensyn til direkte skatter i de seneste år på baggrund af sager, der er indbragt af individuelle klagere, understreget behovet for en større indsats fra Kommissionens side.

De forskellige niveauer, hvorpå retspraksis har udviklet sig med hensyn til direkte og indirekte beskatning, kan i vid udstrækning forklares ved de forskellige grader af EU-kompetence på disse områder. Man skal imidlertid ikke glemme, at sagerne ved domstolen medfører store omkostninger for både skatteyderne og administrationerne. Desuden er den generelle anvendelse af en specifik sag i en individuel medlemsstat i mange tilfælde ikke helt klar. Den aktuelle retlige tilgang tenderer også i retning af at være asymmetrisk i sine virkninger i den forstand, at selv hvor en kendelse tvinger en række medlemsstater til at indføre nye skatteregler, gør de det ofte på meget forskellige måder. Kommissionen har her en rolle at spille i form af at foreslå en fælles reaktion på disse kendelser, herunder i form af EU-lovgivning om nødvendigt. Kommissionen spiller også en vigtig rolle ved at sikre, at Domstolens kendelser overholdes og gennemføres korrekt i medlemsstaterne.

Udover dette er det imidlertid klart, at Kommissionen som vogter af traktaterne ikke kan skride frem med lempe over for overtrædelser på skatteområdet. Kommissionens meddelelse af 26. juli 2000 »Tilpasning af Kommissionens aktiviteter til de menneskelige ressourcer«⁽²²⁾ talte for en styrkelse af Kommissionens bestræbelser i sin rolle som vogter af traktaterne. I meddelelsen blev specielt arbejdet inden for told- og skatteområdet fremhævet som et centralt element i denne aktivitet. I den forbindelse kan der også mindes om, at traktatens artikel 96 indeholder retsgrundlaget for, at Kommissionen kan gribe ind over for forordninger af konkurrencevilkårene i det indre marked, herunder stille forslag om direktiver, som kan vedtages med kvalificeret flertal.

⁽²²⁾ SEK(2000) 2000.

Eftersom skatteforanstaltninger både med hensyn til direkte og indirekte skatter kan falde ind under EF-traktatens statsstøttebestemmelser, følger Kommissionen dem nøje og vil fortsat tage skridt til at sikre, at traktaten overholdes. Med hensyn til direkte skatter gav Kommissionen i sin meddelelse fra 1998 om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger med relation til direkte erhvervsbeskatning ⁽²³⁾ en detaljeret redegørelse for de kriterier, den anvender på dette område.

Kort sagt agter Kommissionen nu generelt at anlægge en mere proaktiv strategi, når det drejer sig om overtrædelser på skatteområdet og være mere rede til at skride til handling, når den mener, at EU-lovgivningen er overtrådt. Den vil også sikre en korrekt anvendelse af Domstolens domme. Der er et særligt påtrængende behov herfor, når det drejer sig om direkte skatter: Den nuværende tilgang, som går ud på at overlade udviklingen i retspraksis på området for direkte skatter til tilfældighedernes spil ved simpelt hen at reagere på sager, som skatteyderne indbringer for Domstolen, er ikke det rette grundlag for fremskridt i retning af aftalte EU-målsætninger.

4.3. En bredere vifte af politiske instrumenter

Anvendelse af ikke-lovgivningsmæssige fremgangsmåder eller »blød lovgivning« kunne være et supplerende middel til at gøre fremskridt på skatteområdet. F.eks. kunne man på andre områder forsøge sig med »gruppespres«, som er grundlaget for adfærdskodeksen om erhvervsbeskatning. Andre instrumenter — især Kommissionens henstillinger, som er blevet anvendt tidligere — men også retningslinjer og fortolkningsnotitser kunne ligeledes overvejes. Sådanne ikke-lovgivningsmæssige fremgangsmåder bør i videst muligt omfang involvere Europa-Parlamentet via de eksisterende mekanismer for konsultation af Parlamentet.

Anvendelse af ikke-lovgivningsmæssige fremgangsmåder eller »blød lovgivning« kunne være særlig effektiv i tilfælde, hvor de har et solidt retsgrundlag, der er baseret på traktaten og Domstolens retspraksis. I sådanne tilfælde kan instrumenter som meddelelser, henstillinger, retningslinjer og fortolkningsnotitser yde vejledning til medlemsstaterne om anvendelsen af traktatens principper og fremme en hurtig fjernelse af hindringerne for det indre marked. Med anvendelsen af sådanne instrumenter kan man også i det mindste i et vist omfang undgå problemet med hensyn til ovennævnte asymmetriske retlige tilgang. Dette skyldes for det første, at disse instrumenter kan udpege potentielle retlige problemer og påvise eventuelle muligheder for at tage dem op til behandling og på denne måde

undgå retlige konflikter og måske endda retssager. For det andet kan disse instrumenter bidrage til udvikling af nye skatteregler, når Domstolen har fundet, at de gamle er ulovlige. Meddelelsen om pensioner er netop et eksempel herpå. Et yderligere eksempel på et område, hvor denne tilgang kunne anvendes, kunne være de bilaterale skatteaftaler, som medlemsstaterne indgår med hinanden og med tredjelande. På en måde udgør henstillingen fra 1993 om beskatning af ikke-bosiddende personer en forløber for anvendelsen af »blød lovgivning«.

Ulempen ved at anvende sådan »blød lovgivning« er imidlertid, at det kan være en meget ressourcekrævende fremgangsmåde, og at den ikke i retlig betydning kan gennemtvinges direkte.

4.4. Styrket samarbejde

De muligheder for samarbejde mellem undergrupper af ligesindede medlemsstater, der blev indført ved Amsterdam-traktaten og udviklet ved Nice-traktaten, kunne også overvejes i visse tilfælde. Især ville det være en mulighed i skattepolitiske spørgsmål, hvor der selv på lang sigt vil skulle træffes afgørelser med enstemmighed i Rådet. Der skal være tale om veldefinerede politiske områder, så medlemsstaterne ikke blot kan foretage deres valg af politikker efter »forgodtbefindende«. Beslutningen i Nice vil gøre det muligt for Kommissionen at foreslå Rådet, at så lille en gruppe som otte medlemsstater kan træffe beslutning om at samarbejde mere snævert efter godkendelse i Rådet med kvalificeret flertal. Imidlertid må denne fremgangsmåde i overensstemmelse med de principper, man blev enige om i Nice, bl.a. ikke underminere det indre marked, udgøre en handelshindring eller en handelsdiskriminering, forvride konkurrencen eller påvirke de ikke-deltagende medlemsstaters kompetence, rettigheder og forpligtelser.

Med hensyn til direkte beskatning har samarbejdet mellem medlemsstaterne hovedsagelig været tilrettelagt med udgangspunkt i bilaterale skatteaftaler. Det styrkede samarbejde kunne indrettes således, at der skabes fordele for de deltagende lande af en sådan karakter, at ikke-deltagende lande ville blive motiveret til at deltage.

Med hensyn til indirekte beskatning kunne muligheden for et styrket samarbejde være vejen frem, når det drejer sig om miljø- og energibeskatning. Et flertal af medlemsstaterne har ladet forstå, at de nærer et stærkt ønske om at gøre fremskridt på dette område.

⁽²³⁾ EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3.

5. KONKLUSION

EU må ud over at fortsætte kampen mod skadelig skattekongurrence sikre, at skattepolitikken understøtter Lissabon-målene, støtter det indre markeds fortsatte udvikling og succes, bidrager til varige begrænsninger af det samlede skattetryk, styrker andre aftalte EU-politikker og støtter moderniseringen af den europæiske sociale model. I de seneste år har der været en øget tendens i retning af et snævrere samarbejde om skattepolitikken. Den vigtigste opgave nu er at sikre, at det indre marked og ØMU'en fungerer efter hensigten. Især må EU fokusere på de praktiske problemer for enkeltpersoner og virksomheder, der er aktive i det indre marked, og på at skabe den grad af samarbejde mellem medlemsstaterne, der er nødvendigt for at tage fat om disse problemer. Dette arbejde skal ledsages af foranstaltninger, der kan bistå medlemsstaterne med at bekæmpe svig og skatteunddragelse. Dobbeltbeskatning, der udelukkende skyldes økonomiske aktiviteter af grænseoverskridende natur, kan ikke accepteres, men afskaffelse heraf bør ikke skabe muligheder for skatteunddragelse og skattesvig. Ej heller bør en eventuel større koordinering af medlemsstaternes skattesystemer give anledning til utilsigtet ikke-beskatning.

Der er i denne meddelelse identificeret en række specifikke skattepolitiske målsætninger, som Kommissionen vil forfølge. Det drejer sig især om:

- Kommissionen har etableret en klar lovgivningsstrategi på momsområdet for de næste fem år. Kommissionen vil presse på for, at denne strategi kan gennemføres hurtigt af Rådet.
- På baggrund af det påtrængende behov for tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger med hensyn til miljø- og energibeskatning i EU vil der i Kommissionen blive foretaget en grundig gennemgang af alle mulige måder til at gøre yderligere fremskridt.
- Både af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden og for at begrænse svig og smugling i det indre marked har Kommissionen foreslået foranstaltninger, der styrker konvergensen mellem niveauet for punktafgifter i medlemsstaterne på tobak, og der er konsultationer i gang med hensyn til punktafgifterne på alkohol.
- Med hensyn til selskabsskatten stilles stadig hyppigere det spørgsmål, hvor omfattende koordineringen skal være. Drøftelserne går på, om man med den

stigende grænseoverskridende aktivitet kan fortsætte med at tackle de skattemæssige hindringer ved hjælp af enkelvis tiltag/skridt, som lader de nationale selskabsskattesystemer forblive intakte. Samtidig med at Kommissionen erkender, at fastsættelsen af selskabsskatteprocenterne falder ind under medlemsstaternes enekompetence, mener den også, at en mere omfattende løsning som f.eks. et sæt fælles regler for selskabsbeskatning kunne være udtryk for en mere ambitiøs tilgang. Undersøgelsen af selskabsbeskatningen vil bistå Kommissionen i at få formuleret en holdning til dette fundamentale spørgsmål.

- Det er meget nødvendigt at fjerne skattemæssige hindringer for grænseoverskridende erhvervstilknyttede pensionsordninger, et forhold der blev taget op i den nylige meddelelse fra Kommissionen om pensionsbeskatning. For at nå dette mål vil Kommissionen aktivt overvåge medlemsstaternes regler på området og skride ind, hvis det er nødvendigt.
- Det er fortsat Kommissionens synspunkt, at overgang til kvalificeret flertalsafstemning i det mindste for visse skattespørgsmål er en absolut nødvendighed, og især når der er tale om alvorlige forvrængninger af det indre marked, men retsgrundlaget vil indtil videre fortsat være enstemmighed. Så selv om EU's lovgivning om beskatning fortsat vil spille en vigtig rolle, mener Kommissionen, at man i forfølgelsen af ovennævnte skattepolitiske målsætninger bør tage alle disponible midler i brug, især:
 - Det er nu påkrævet med en mere proaktiv, nøje fokuseret og upartisk anvendelse af overtrædelsesprocedurer på skatteområdet.
 - Det bør omhyggeligt overvejes, om man i stigende grad bør anvende ikke-lovgivningsmæssige løsninger og yderligere styrke samarbejdet.

De problemer og hindringer, der er påpeget i denne meddelelse, kan ikke fortsætte med at eksistere, hvis EU skal tage udfordringen fra globaliseringen op og opfylde traktatens målsætninger og de mål, der er sat på de seneste møder i Det Europæiske Råd. Kommissionen, som til fulde respekterer subsidiaritetsprincippet, men som samtidig må tage hensyn til det indre markeds krav og til sin egen rolle som traktatens vogter, vil derfor energisk forfølge de veje til skattepolitisk koordinering, der er skitseret i denne meddelelse.