

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beskatningen i EU: fælles retningslinjer, mere ensartede skatteregler og muligheden for at træffe afgørelser med kvalificeret flertal«**

(2004/C 80/33)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 17. juli 2003 i henhold til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, på eget at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Lars Nyberg til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. november 2003.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 404. plenarforsamling den 10. og 11. december 2003, mødet den 10. december 2003, følgende udtalelse med 78 stemmer for, 23 imod og 15 hverken for eller imod.

## 1. Indledning

1.1. Skattepolitikken er en del af den makroøkonomiske politik, der altid står centralt i den politiske debat, både nationalt og i EU som sådan. Der er store indbyrdes forskelle mellem medlemsstaternes skattepolitik. Det gælder ikke blot skattesatser; forskellene kommer også til udtryk i beregningen af skattegrundlaget og i skattesystemernes opbygning med hensyn til inddrivelse, kontrol osv.

1.2. De politiske partier har vidt forskellige ønsker med hensyn til udviklingen af skattesystemet. Diskussionen om skatter i EU bliver dermed i dobbelt forstand vanskelig: Ikke nok med at der er forskelle mellem de politiske partier — de nationale referencerammer er også vidt forskellige. Diskussionerne kan endvidere føres med alle medlemsstater, eller den kan begrænses til kun at omfatte eurolandene.

1.3. Det vil således være vanskeligt at opnå konsensus om skattespørgsmål, og problemerne kan vise sig allerede i forbindelse med beskrivelsen af skattesystemerne, hvor skatterne defineres forskelligt, lige som visse skattearter eventuelt kun forekommer i nogle medlemsstater. Det er dog vort håb, at denne udtalelse kan føre diskussionen fremad, så vi kan komme et fælles syn på skatterne og deres udvikling nærmere.

1.4. Vort udgangspunkt er traktatens bestemmelser vedrørende skattepolitik samt drøftelserne i og forslagene fra Konventet om Europas Fremtid. Vi beskriver kort udviklingen inden for de 15 skattesystemer i EU. EU bliver ganske vist udvidet i 2004, men pga. mangel på materiale har vi været nødt til at begrænse os til de nuværende medlemsstater.

## 2. Kompetence og beslutningsregler — Rom-traktaten og Konventet om Europas Fremtid

2.1. De nugældende bestemmelser om skatter og afgifter findes i Rom-traktatens artikel 90-93. Reglerne om, hvordan der træffes afgørelse, står i artikel 93:

2.1.1. »Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager bestemmelser om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion inden for den i artikel 14 fastsatte frist«.

2.2. Konventet om Europas Fremtid drøftede forskellige nye beslutningsprocedurer på skatteområdet. Artikel 90-92 er uændrede, men har fået nye numre. I den tekst, der forelægges regeringskonferencen, er bestemmelserne om, hvordan der træffes afgørelse, nu samlet i to artikler.

### 2.2.1. »Artikel III-62

1. Ved europæisk lov eller rammelov vedtaget af Ministerrådet indføres foranstaltninger om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds funktion og undgå konkurrenceforvridning. Ministerrådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske og Sociale Udvalg.

2. Hvis Ministerrådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen, fastslår, at foranstaltningerne i stk. 1 vedrører administrativt samarbejde eller bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse, træffer det uanset stk. 1 afgørelse med kvalificeret flertal, når det vedtager den europæiske lov eller rammelov om indførelse af disse foranstaltninger.«

### 2.2.2. »Artikel III-63

1. Hvis Ministerrådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen, fastslår, at foranstaltninger, der omhandler selskabsbeskatning, vedrører administrativt samarbejde eller bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse, vedtager det med kvalificeret flertal en europæisk lov eller rammelov om indførelse af disse foranstaltninger, for så vidt de er nødvendige for at sikre det indre markeds funktion og undgå konkurrenceforvridning.

2. Denne lov eller rammelov vedtages efter høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske og Sociale Udvalg.«

2.3. Den første af artiklerne (artikel III-62) har to stykker, hvoraf det første erstatter artikel 93. Sproget er gjort mere moderne og tilpasset den terminologi, konventet foreslår i andre artikler. En substantiel ændring er, at der ud over henvisningen til det indre marked også tales om, at harmonisering kan være nødvendig for at undgå konkurrenceforvridning mellem virksomheder. I både artikel III-62 og III-63 står der »... for at sikre det indre markeds funktion og undgå konkurrenceforvridning«. For at undgå eventuelle tilfælde, hvor man siger, at det kun er det ene, der gælder, foreslår vi, at »og« ændres til »eller«.

2.3.1. Andet stykke indebærer en klar udvidelse — ikke af kompetencen, men af mulighederne for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal. Alle spørgsmål vedrørende såvel skattegrundlag som skattesatser kræver dog fortsat enstemmighed.

2.4. Med artikel III-63 udvides muligheden for at anvende kvalificeret flertal til at omfatte selskabsbeskatning, når det drejer sig om administrativt samarbejde samt bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse. Det er nu ikke kun indirekte skatter, der er omfattet af flertalsreglen.

2.5. I begge disse artikler indføres der hermed mulighed for kvalificeret flertal i visse begrænsede tilfælde, idet Rådet dog i alle tilfælde med enstemmighed skal afgøre, om der er tale om administrativt samarbejde eller bekæmpelse af skatteunddragelse eller skatteundgåelse. En sådan afgørelse er i hovedsagen en opgave for Kommissionen. Artikel III-62 bør derfor indledes med: »Hvis foranstaltningerne« og artikel III-63 med: »Hvis foranstaltninger«, og ordene »Ministerrådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen, fastslår, at« slettes i begge artikler.

2.6. Under diskussionerne i konventet var der forslag fremme om mere vidtgående ændringer af traktatens skatteartikler. Det har navnlig været drøftet at udvide kompetencen ud

over de indirekte skatter og at ændre beslutningsproceduren i forbindelse med flere skattespørgsmål fra enstemmighed til kvalificeret flertal.

2.7. Artikel 94 og 95 (III-64 og III-65) omhandler indbyrdes tilnærmelse af love og bestemmelser på det indre marked. Det anføres eksplicit, at afgørelse ved kvalificeret flertal ikke finder anvendelse på fiskale bestemmelser. Ifølge artikel 96 (III-66) kan man gå over til afgørelser med kvalificeret flertal, når medlemsstaternes lovgivning forvansker konkurrencevilkårene på det indre marked. Skattepolitik undtages ikke eksplicit, hvorfor det kunne være interessant at se Kommissionen prøve denne artikel inden for f.eks. selskabsbeskatningen.

2.8. Artikel 175 (III-180) udgør det retlige grundlag for enstemmige afgørelser om skatter og afgifter på miljøområdet — til forskel fra almindelige afgørelser på miljøpolitikens område, hvor kvalificeret flertal kan anvendes.

### 3. Direkte og indirekte skatter

3.1. At det er de indirekte skatter, der omhandles i traktaten, hænger sammen med, at netop de er meget vigtige for det indre markeds funktion. Distinktionen mellem direkte og indirekte skatter anvendes dog også i alle andre forbindelser.

3.2. Desuden foretager man normalt yderligere en sontring, idet man skelner mellem arbejde, kapital og forbrug, hvor de to første danner grundlag for de direkte skatter. Billedet kompliceres yderligere af, at der af arbejdsindkomst betales såvel indkomstskat som bidrag til sociale ordninger. Da der er meget stor forskel på, hvor stor en del af det beløb, der betales af arbejdsindkomst, der kategoriseres som henholdsvis indkomstskat og bidrag til sociale ordninger, skal begge medtages, når der foretages sammenligninger.

3.3. Skatter kan endvidere opdeles i nationale, regionale eller lokale skatter. Der er store forskelle med hensyn til fordelingen mellem disse tre niveauer.

3.4. En skatteart, der har fået større betydning, men som ikke passer ind i ovenstående opdeling, er miljøskat. Miljøskatter opkræves enten i produktionsleddet eller forbrugsleddet og kan således antage karakter af både direkte og indirekte skatter. Ofte indgår de ikke i skattesammenligninger, fordi de betegnes som »afgifter«. Uanset hvad de kaldes, bør de tages med i angivelser over skatteindbetalingeres størrelse.

#### 4. Sammenligninger mellem medlemsstaterne

4.1. Vores statistiske oplysninger er hentet fra Eurostats »Structures of the taxation systems in the European Union«. Disse oplysninger er særlig interessante i forbindelse med sammenligninger, fordi de ikke kun vedrører skattesatser, men den samlede beskatning. For hver enkelt skatteart angives, hvor stor en del af beskatningsgrundlaget, der reelt betales som skat. Denne andel kaldes »implicit tax rate« (den implicitte skattesats). Dette tal påvirkes altså både af skattesatsen og den måde, beskatningsgrundlaget beregnes på. Hvis man kun sammenligner skattesatser, kan resultatet blive misvisende, fordi reglerne for beregning af beskatningsgrundlaget kan variere kraftigt. En høj skattesats kan give en lille skatteindtægt, hvis der i beregningen af beskatningsgrundlaget indgår store fradrag.

4.2. Oplysningerne fra Eurostat vedrører perioden 1995-2001. Der er visse generelle tendenser. Der er en nedadgående tendens i beskatningen af arbejdsindkomst (efter en periode med en relativ stigning i disse skatter), forsøg på at mindske skattesatsen for selskabsbeskatning parallelt med en udvidelse af selve beskatningsgrundlaget samt stigninger i de indirekte skatter som led i en omlægning over mod grønne skatter. Det sidste er i mange tilfælde kombineret med en sænkning af skatten på arbejde. Selv om der er sådanne tendenser, er udviklingen dog meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Beslutninger, der kan øge forskellene mellem medlemsstaterne, bør absolut undgås.

4.3. Skal man inddele medlemsstaterne i grupper, kan man sige, at de nordiske lande er kendetegnet ved relativt høje direkte skatter, mens en stor del af skatten i navnlig Portugal og Grækenland er indirekte. I Danmark, Storbritannien og Irland er bidragene til sociale ordninger relativt små.

4.4. Ved sammenligninger over tid skal man være opmærksom på, at ændringer ikke nødvendigvis skyldes ændrede skattesystemer. I anden halvdel af 1990'erne, der var en vækstperiode, steg såvel husholdningernes indkomster som virksomhedernes indtjening. Dette gjorde, at provenuet fra de direkte skatter steg. Det fremgår tydeligt af Eurostats tabel II-4.2. Provenuet steg altså, uden at hverken skattesatserne eller reglerne for beskatningsgrundlaget blev ændret. Med vækstperiodens ophør i 2001 vendte denne tendens, således at skatteindtægterne nu i stedet falder, uden at der er sket nogen ændringer i systemerne.

4.5. Det er forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvilken myndighed der inddriver skatterne. Mens det lokale niveau i Grækenland står for 1 % af beskatningen, står det i Danmark for en tredjedel. I alle nordiske lande står det lokale niveau for en stor del af beskatningen. I de »føderale« lande

Tyskland, Belgien, Spanien og Østrig står det regionale niveau for en stor andel. Disse forskelle spiller naturligvis en rolle i den enkelte medlemsstat, men ikke for forholdet mellem staterne. I en føderal stat kan det være et problem at implementere skattemæssige beslutninger på EU-niveau, hvis beslutningerne træffes på delstatsniveau.

4.6. Man grupperer ofte medlemsstaterne efter beskatningsniveau. Ser man på beskatningen af henholdsvis arbejde, kapital og forbrug viser der sig et mere broget billede. Sverige og Finland er karakteriseret ved høj beskatning på alle tre områder, mens Danmark har en høj beskatning af forbrug, men ikke af kapital. Lavskattelændene Storbritannien og Irland har faktisk en relativt høj beskatning af kapital og forbrug. I lavskattelandet Grækenland er forbrugsbeskatningen høj. Mere end 40 % af skatteindtægterne kommer fra forbrugsbeskatningen. Hvis man tidligere kun har set på den generelle momssats, forbavsnes man over, hvor høj forbrugsbeskatningen generelt er. Når man tager andre vareskatter og effekten af de sænkede momssatser i betragtning, viser der sig også et noget andet billede af forskellene mellem landene. I Luxembourg kommer ikke mindre end en tredjedel af skatteindtægterne fra kapitalbeskatningen. Danmark og Holland er de lande, der henter den største andel fra miljøskatter.

4.7. For at kunne tage stilling til beskatningens effektivitet må man sammenligne den reelle beskatning med skattesatserne. Hvis et land med relativt høje skattesatser ikke samtidig har et højt beskatningsniveau, så skyldes det enten, at beskatningsgrundlaget er genstand for store fradrag, eller at inddrivningen af skatterne er ineffektiv. Da Kommissionen og Eurostat opererer med så store skattebaser som arbejde, kapital og forbrug, er det vanskeligt at sammenligne de reelle skattesatser. Sammenligningerne vedrører ofte kun en del af disse tre store skattebaser.

4.7.1. Inden for kapitalbeskatningen finder man de beskatningsområder, der er mest følsomme over for skattereglerne i andre lande. Det er dog yderst kompliceret at sammenligne beskatningen af kapital for at få klarlagt, hvor påvirkningen fra andre lande er størst. Kapitalbeskatningen omfatter fire hovedelementer: selskabsskat, skat af renteindtægter, skat af udbytte og skat af kapitalgevinster. Sammenligninger inden for de enkelte elementer kan heller ikke udelukkende baseres på skattesatserne, eftersom fradragsmuligheder m.v. varierer. Man kan ikke nøjes med at betragte ét element for sig, men må se på den overordnede situation, f.eks. lav selskabsskat kombineret med høj skat på udbytter og kapitalgevinster. Alle beskatningselementer påvirker forholdet til skattesystemerne i andre lande.

4.8. Endelig skal man gøre sig klart, at den beskatning, vi har beskrevet, udelukkende er baseret på skattesatser og beskatningsgrundlag. En stor del af forskellene mellem landene kan tilskrives politiske beslutninger på andre områder. Et skattefradrag for børn giver en lavere samlet beskatning end f.eks. en børnecheck, selv om den reelle støtte pr. barn er den samme. I modsætning til børnechecken påvirker en lavere moms på børnetøj ligeledes beskatningen. Statistikken viser også, at den lavere moms ikke altid medfører den ønskede priseffekt. Et budgetunderskud indebærer ganske vist en lavere beskatning her og nu, men en højere beskatning, når der skal rettes op på underskuddet.

## 5. Hvorfor skatter?

5.1. Skattesystemerne er resultatet af en lang historisk udvikling. I de europæiske lande er de nu helt indlysende elementer i et socialt velfungerende demokratisk samfund, men der er mere end ét formål med skatter:

- Hovedsigtet er naturligvis at skaffe penge til den offentlige sektor og de serviceydelser, den tilbyder, og dermed sikre en god social service. Hvor meget skat, der inddrives, og hvordan, afhænger i vid udstrækning af forskellige traditioner og ønsker med hensyn til, hvilke områder det offentlige skal tage sig af.
- Fordelingen af indkomster og økonomiske ressourcer påvirkes af, hvilke skattearter man vælger at bruge til at give den offentlige sektor sine indtægter.
- Med skattesystemernes indretning og deres forhold til det sociale sikringssystem kan man påvirke arbejdsstyrkens størrelse og den enkeltes beslutning om, hvor meget vedkommende vil arbejde.
- At ændre skatterne er — sammen med pengepolitiske tiltag — det vigtigste og hurtigste virkemiddel inden for den økonomiske politik til påvirkning af konjunkturudviklingen.
- Nogle skatter kan tage sigte på direkte at påvirke markedets funktion. F.eks. prøver man at begrænse produktion og forbrug ved at beskatte og afgiftsbelægge miljøskadelig virksomhed. Et andet eksempel er, at man søger at begrænse forbruget af f.eks. tobak og alkohol ved hjælp af punktafgifter.

## 6. Beskatningsgrundlag — skattesats

6.1. Når Eurostat vælger at angive skatteindtægterne som »implicit tax rate«, hvor der både tages hensyn til beskatningsgrundlag og skattesats, skyldes det, at begge dele er afgørende for beskatningen. I skattedebatten har man hidtil været alt for fokuseret på skattesatserne.

6.2. Eftersom skattesatserne ud fra et politisk synspunkt er det mest kontroversielle, foreslår vi, at man først koncentrerer indsatsen om at undersøge forskelle i beregningen af beskatningsgrundlagene. Derefter kan man så foreslå flere fælles regler med henblik på at skabe en tilnærmelse mellem beregningerne. I tredje fase, hvor det overvejende vil være skattesatserne, der er årsag til forskellige skatteindtægter, kan man så diskutere, om der bør indføres minimumsniveauer.

6.3. Men der er også rent statistiske problemer, hvis man ser på skattesatser alene. F.eks. er der store variationer mellem medlemsstaterne, når det gælder undtagelser fra den generelle momsats. Landene adskiller sig således fra hinanden med hensyn til udnyttelsen af det potentielle beskatningsgrundlag. Dette påvirker størrelsen af det skatteprovenu, man får via momsen ud over valget af niveau for den generelle momsats<sup>(1)</sup>. Men disse variationer i undtagelserne er væsentlige og afgørende, når det drejer sig om indvirkningen på indkomstfordelingen og på den grad af omfordeling, som skatteordningerne forårsager.

6.3.1. Kommissionen har peget på, at »EU's skattepolitik (...) også fremover [bør] lette bestræbelserne på at sænke de nominelle satser, samtidig med at skattegrundlaget udvides, hvorved de økonomiske forvriddinger, der skyldes medlemsstaternes skattesystemer, mindskes«<sup>(2)</sup>. En sådan omlægning i skattepolitikken skal ikke begrænses til momsen, men er måske endnu vigtigere, når det gælder andre skatter, såsom selskabsskat og miljøskatter.

6.3.2. En anden forskel mellem medlemsstaterne, når det gælder beskatningsgrundlaget er, at kun en del af den offentlige sektors virksomhed er momsbelagt. Hvis et land med en stor offentlig sektor vil hente et lige så stort provenu ind via momsen som et land med en lille offentlig sektor, kræver det derfor en højere momsats. Dette betyder, at valget af momsats må ske nationalt.

<sup>(1)</sup> En svensk undersøgelse viser, at man kunne sænke skattesatsen fra 25 % til 21-22 %, hvis man anvendte den generelle momsats for alle varer og tjenester. Da fødevarer er en af de kategorier, der har reduceret momsats, kunne en sådan ændring få store konsekvenser for indkomstfordelingen.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 260.

6.4. Efter bilagstabellerne vedrørende beskatningen af miljøfaktorer at dømme er der også stor forskel på, hvordan grundlaget for disse skatter og afgifter beregnes. Ingen af de lande, der normalt anses for at beskatte miljøskadelig virksomhed hårdt, er at finde blandt de lande, der har høje indtægter fra sådanne skatter. Det kan skyldes to ting: Enten er der gode muligheder for at undgå disse skatter i en del lande, eller også er skatten så høj, at den faktisk får forbrugerne til at gå uden om de farlige produkter. For at give »forureneren betaler«-princippet større gennemslagskraft, ville det ikke desto mindre være en fordel at kombinere tilstrækkeligt høje skattesatser med et mere ensartet beskatningsgrundlag. Dette er ikke kun vigtigt af miljømæssige hensyn, men også for skabelsen af mere fair konkurrencevilkår.

6.5. Statistiske oplysninger om beskatningsgrundlag og skattesatser er lettest tilgængelige, men der er et tredje område, hvor der er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. Det er i skattesystemernes opbygning. Hvordan inddriver man skatten, dvs. hvem sørger f.eks. for indbetaling af skatten? Hvornår gør man det, og hvor ofte? Hvilken kontrol føres der med skatteindbetalingen? Anvendes der moderne edb-teknik, og har myndighederne og borgerne tilstrækkelige færdigheder på området? Er der tale om en enkel procedure, eller er der unødige bureaukratiske hindringer?

6.6. Alt dette er af afgørende betydning for det enkelte lands reelle indtægter ved en bestemt skattesats, og de udgifter, der er forbundet med inddrivelsen. Men af hensyn til et velfungerende indre marked er det også vigtigt, at man gør de forskellige procedurer mere ensartede. Det kan være svært at lære at håndtere et nationalt system, men når man beskæftiger sig med international handel, skal man nødvendigvis kende flere systemer. Dette aspekt kan i mange tilfælde være en større hindring end forskelle i skattesatser. For små og mellemstore virksomheder kan det endda være en uoverstigelig hindring.

6.6.1. Sådanne spørgsmål bør få en fremtrædende rolle i Kommissionens fortsatte arbejde. Det er nødvendigt, hvis medlemsstaterne skal acceptere en mere ensartet beregning af beskatningsgrundlagene. Samtidig er det vort håb, at det nye begreb »administrativt samarbejde« vil omfatte alt samarbejde, der kan bidrage til at fjerne unødige forskelle og bureaukrati.

6.6.2. Spørgsmålet om at skabe konkurrence mellem forskellige skattesystemer fører altid til ophedede diskussioner. Det er nødvendigt at melde klart ud om, hvilken form for konkurrence, der sigtes til. Det er forkert at antage, at der altid er tale om konkurrence på skattesatser og skattegrundlag. Konkurrence, som leder til mere effektive og mindre bureaukratiske systemer, bør imidlertid altid hilses velkommen. Med henblik på en sådan konkurrence, som resulterer i bedste praksis, foreslår vi, at man tager en ny »åben koordinationsmetode« under overvejelse med henblik på at fremme disse sider af skattepolitikken.

## 7. Den indbyrdes afhængighed og behovet for mere ensartede systemer

7.1. I takt med, at den økonomiske integration mellem medlemsstaterne vokser, får forskellene i skattesystemer også større betydning. I en statisk situation har forskellene ingen væsentlig betydning. De er et resultat af forskellige traditioner, som når man nogle steder f.eks. har valgt at lade det offentlige stå for en stor del af den sociale service, hvorfor skatternes samlede andel i økonomien er tilsvarende stor. Over tid har økonomierne tilpasset sig de indbyrdes forskelle. I en mere dynamisk økonomi og navnlig, når en del af dynamikken hidrører fra en løbende integrationsproces mellem landene, kan forskelle i skattesystemerne pludselig få meget stor betydning for, hvordan økonomierne fungerer indbyrdes.

7.1.1. Beslutningerne vedrørende det indre marked og ØMU'en har fremmet integrationen af markederne. Udviklingen kan meget vel gå i retning af større samordning inden for den økonomiske politik, som skattepolitikken er en del af. Integration går hånd i hånd med øget konkurrence. Den øger effektiviteten og danner grundlag for økonomisk velfærd. Øget konkurrence med heraf følgende øget effektivitet i produktionsleddet gavner både virksomhederne, de ansatte og samfundsøkonomien som sådan.

7.1.2. Der ligger dog nogle risici i integrationen, hvis landene i stedet tager andre metoder i anvendelse, når de ikke er i stand til modstå det øgede konkurrencetryk. Det kan være fristende at slække på det sociale serviceniveau og miljøbeskyttelsen via skattepolitikken, hvis ikke man er i stand til at imødegå konkurrencen ved at øge produktiviteten. Den slags modvirker fordelene ved øget konkurrence. Den svage konkurrenceevne påvirker arbejdstagerne og miljøet eller flyttes til andre lande via skattedumping. Ved udarbejdelsen af lovgivningen om det indre marked har man som regel fundet nogle løsninger, der har modvirket tendensen til forringelser på det sociale område og miljøområdet. Dette har sjældent været tilfældet, når det gælder skatteområdet.

7.1.3. Sammenhængen mellem skattepolitikken og manglende evne til at skabe en retfærdig konkurrence bliver ikke taget alvorligt nok. I den såkaldte Primarolo-rapport nævnes f.eks. en lang række ordninger inden for erhvervsbeskatningen, der skaber konkurrenceforvridning. De mest skadelige — i alt 66 — har medlemsstaterne indvilget i at fjerne. Vi ser frem til snart at få en redegørelse fra Kommissionen om, hvordan dette arbejde skrider frem. Sådanne direkte systemfejl i skattepolitikken bør absolut fjernes.

7.2. Etableringen af det indre marked og indførelsen af den fælles valuta har dog allerede skabt en mere fair konkurrence. De politiske foranstaltninger har på denne måde sat nogle grænser for markedsökonomien. Der kan være delte meninger om, hvorvidt man har gjort nok, eller om reglerne altid har været optimale. Der er dog udbredt enighed om, at udviklingen har været positiv for markedets funktion i EU. Fjernelsen af hindringer er særlig vigtig for de små og mellemstore virksomheder, som herigennem får bedre mulighed for at deltage i den »internationale« handel på det indre marked.

7.2.1. Man bør fortsætte med at anvende den metode, der går ud på, at man opstiller rammer for det indre markedes funktion for dermed at fremme lige konkurrencevilkår i hele EU. Frem for alt er det nødvendigt at udvikle og fremskynde beslutningerne på de områder inden for skattepolitikken, som er væsentlige for konkurrencevilkårene. Samtidig bør man sikre, at beslutninger på skatteområdet ikke hæmmer det indre markedes udvikling. Som nævnt i punkt 5.1 har beskatningen imidlertid, ud over at være et økonomisk-politisk virkemiddel, en adfærdsregulerende effekt på det økonomiske område (som incitament eller afskrækkende middel), navnlig når det drejer sig om at fremme en bæredygtig udvikling, der inddrager miljømæssige hensyn. Derfor må der være en undtagelse fra denne regel, idet det kan være berettiget at bruge miljøskatter til at sætte stop for en udvikling i en ikke-ønskelig retning. Man bør se på konkurrenceforvridende skatter på samme måde, som man ser på direkte statsstøtte. Konsekvenserne for konkurrencen på det indre marked er de samme.

7.2.2. Den skærpede konkurrence, der følger i kølvandet på integrationen, vil — hvis der ikke tages nogen politiske beslutninger — medføre et nedadgående pres på de skatter og afgifter, der mest direkte påvirker virksomhederne. Et lavere skatteniveau såvel som en omfordeling mellem de forskellige skattearter er uholdbar, hvis det er markedskræfterne, der ligger bag. Man konstaterer således, at de seneste selskabsskatereformer i de forskellige medlemsstater alle er gået i retning af en sænkning af skattesatserne. De seneste reformer på selskabsskatteområdet i de forskellige medlemsstater går alle i retning af en sænkning af skattesatserne; for EU-15 som gennemsnit er der således sket en gennemsnitlig satsænkning fra 32,42 % til 29,70 %. Ændringer af denne type skal være baseret på politiske beslutninger, og påvirkningen fra andre landes skattesystemer skal ikke være den afgørende faktor.

7.3. Flertallet af skatter har ingen direkte eller afgørende indvirkning på det indre marked. De kan naturligvis have stor betydning for det nationale markedes funktion. Behovet for mere ensartede systemer skal altså kun ses i relation til det indre marked.

7.4. Når de indirekte skatter ifølge Rom-traktaten ligger inden for EU's kompetence, hænger det netop sammen med, at de påvirker det indre markedes funktion. Konventet har udvidet kompetencen til i et vist omfang at gælde selskabsskat-

ten. I udkastet til forfatningstraktat tales der dog kun om administrativt samarbejde og bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse. Det er vigtige områder, men de omfatter slet ikke alle tænkelige aspekter af selskabsskattens indvirkning på det indre marked.

7.4.1. Det er meget positivt, at såvel det indre markedes funktion som foranstaltninger mod konkurrenceforvridninger nævnes. Definitionen af begrebet »konkurrenceforvridning« er en meget vigtig ting, og diskussionerne i Primarolo-gruppen kan her danne udgangspunktet.

7.4.2. Om betegnelsen »administrativt samarbejde« er tilstrækkelig kan først afgøres, når der foreligger en fortolkning af begrebets rækkevidde. Hvis hensigten er at skabe mere ensartede regler for opkrævning og inddrivelse af skatter, skattekontrol, udformning af formularer o.lign., er det en acceptabel formulering. Hvis der derimod blot er tale om et fingerpeg om, i hvilken udstrækning landene skal hjælpe hinanden, når det drejer sig om personer, der bevæger sig mellem landene, eller af andre årsager foretager transaktioner i flere lande, er det et alt for snævert begreb.

7.4.3. Ud over de begrænsende formuleringer er den største mangel, at man ikke ser på samtlige skatter, der kan påvirke det indre marked og konkurrencevilkårene. Her tænkes på den ene side på beskatningen af kapitalindkomster, som er af stor betydning for udviklingen af et fælles europæisk finansmarked og for en enkel adgang til investeringskapital i hvert land. På den anden side mangler beskatning, der tager sigte på at beskytte miljøet.

7.5. EU bør have kompetence på alle de områder, der har indvirkning på det indre marked og på de indbyrdes konkurrencevilkår mellem medlemsstaterne. Alle skatter og afgifter, der er relevante i denne forbindelse, bør nævnes. Det bør ikke være nødvendigt at tage den artikel i anvendelse, som giver EU ret til fra sag til sag enstemmigt at træffe afgørelse om behandling på EU-niveau. En udvidelse af kompetenceområdet bør ledsages af regler for, hvilke aspekter der er tale om (det indre marked og konkurrencevilkårene), og om afgørelser skal træffes med enstemmighed eller med kvalificeret flertal. I forbindelse med valg af beslutningsprocedure skal der også tages hensyn til, at det vil blive sværere at nå frem til afgørelse med enstemmighed i en union med 25 medlemsstater.

## 8. Hidtidige beslutninger

8.1. Trods mangler i traktatens formuleringer har vigtige skattespørgsmål været på dagsordenen inden for de seneste år, og der er også truffet visse beslutninger.

8.2. Efter 14 års diskussioner og en lang række kompromiser vedtog Rådet den 3. juni 2003 en skattepakke, der berører såvel rentebeskatningen som erhvervsbeskatningen. Man kan stille sig mere kritisk til den måde, hvorpå afgørelsen blev truffet, end til dens konkrete indhold.

8.2.1. Hvad angår rentebeskatning blev det besluttet, at hvert land skal give oplysning om udlændinges renteindtægter til deres hjemland med henblik på beskatning dér. De ti nye medlemsstater tilsluttes ordningen i 2007. Undtagelser gælder for Luxembourg, Belgien og Østrig samt »skatteparadiserne« (Schweiz, Monaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Gibraltar og de britiske kanaløer), der skal opkræve kildeskat af udlændinges opsparing og sende tre fjerdedele til hjemlandet. Alle regler gælder fra 2005. Kildeskatten i undtagelseslandene skal da være 15 %. Den hæves til 20 % i 2008 og til 35 % i 2011. Desuden har USA lovet at udlevere oplysninger på begæring.

8.2.2. Hvad angår rentebeskatningen, kan beslutningen siges at være vidtgående. Beslutningens virkninger begrænses imidlertid af, at andre kapitalindkomster, så som udlodning af aktieudbytte, ikke er omfattet, og det samme gælder forsikringsprodukter.

8.2.3. Pakken omfatter også regler vedrørende beskatning af royalties, så dobbeltbeskatning undgås. Selv erhvervsbeskatningen er med i kraft af en adfærdskodeks, ifølge hvilken medlemsstaterne forpligter sig til at fjerne 66 nærmere bestemte ordninger for at forhindre unfair konkurrence. Denne del af skattepakken indeholder altså intet om selskabsskattesatser. På den baggrund er det vigtigt, at man er opmærksom på, at skattepakken i dens aktuelle udformning er og bliver ufuldstændig, navnlig hvad selskabsskatten angår.

8.3. Også miljøskatter og -afgifter har været på dagsordenen inden for de seneste år. Ifølge artikel 175 (III-130) træffes afgørelser om miljøskatter og -afgifter med enstemmighed. Forslag internt i konventet om at indføre kvalificeret flertal i denne artikel blev forkastet. Mange forslag fra Kommissionen er endnu ikke vedtaget endeligt. Det gælder f.eks. direktiver om beskatning af henholdsvis diesellole og biobrændstoffer. Den 27. oktober 2003 traf Ministerrådet en afgørelse om beskatning af energiprodukter. Den træder i kraft den 1. januar 2004 og vil mindske forskellene i beskatning af forskellige energiformer. Dette spørgsmål har været behandlet i mere end ti år og har flere gange været helt oppe i Det Europæiske Råd.

8.3.1. Reglen om enstemmighed har formentlig været årsag til, at Kommissionen ikke har fremlagt forslag om emballage, CO<sub>2</sub>-emissioner fra biler, flybrændstoffer m.v. Der foreligger heller ikke forslag om at graduere beskatningen af forskellige produkter efter deres farlighed.

8.4. Kommissionen har også for nyligt fremsat forslag om mere ensartede regler for lavere momssatser på visse varer. Ifølge Kommissionen er en satsforskel på 10 procentpoint (15-25 %) acceptabel på det indre marked. Når det gælder undtagelser fra den generelle momssats, kan forskellene imidlertid blive for store — fra 0 til 25 %<sup>(1)</sup>.

## 9. Kvalificeret flertal og minimumsniveauer

9.1. Alle skatteafgørelser i EU kræver enstemmighed. Konventets udkast til forfatningstraktat indebærer en lille opløsning, men hverken beregning af beskatningsgrundlag eller skattesatser berøres af forslaget. EØSU har tidligere ved flere lejligheder givet udtryk for, at kravet om enstemmighed i skattespørgsmål bør tages op til revision.

9.1.1. Enstemmighedskravet har som konsekvens, at der træffes afgørelse om færre forslag, men også — som eksemplet med beskatning af renteindtægter viser — at der kan gå meget lang tid, før man når frem til en enstemmig afgørelse. Desuden er netop beskatningen af renteindtægterne et eksempel på, hvordan kravet om enstemmighed kan udnyttes til at presse ønsker igennem på andre politikområder. En yderligere konsekvens er, at Kommissionen på baggrund af kravet om enstemmighed helt undlader at fremlægge forslag, hvis man forventer modstand fra et land. En afgørelse, der har tilslutning fra alle medlemsstater er altid at foretrække. Hvis kravet om enstemmighed medfører, at man i stedet træffer beslutning i eurogruppen eller vælger strategien med forstærket samarbejde, vil der altid være en række skævheder, som der ikke bliver rettet op på.

9.1.2. Vil man løse op for alle disse knuder, er der, så vidt vi kan se, kun én vej at gå. Kompetencen bør ligge hos EU, som desuden bør kunne træffe afgørelse med kvalificeret flertal, når det gælder skatter, hvor en medlemsstats muligheder for selv at fastsætte skatter er stærkt afhængig af, hvordan andre medlemsstater agerer på et indre marked med 25 stater. Netop fordi ét lands politik påvirker de øvrige lande, bør manøvrermargenen på regeringskonferencen bruges til at udvikle anvendelsen af kvalificeret flertal inden for skattepolitikken. For visse skatters vedkommende bliver den nationale selvbestemmelse på dette område en ren illusion, fordi det i praksis er det indre marked, der afstikker rammerne for de nationale skattebeslutninger. En formel — men ikke reel — beslutningsret kan ikke kaldes »suveræniteten«.

(1) Se EØSU's udtalelse KOM(2003) 397, EUT C 32 af 5.2.2004.

9.2. Hvis ikke det bliver muligt at beskatte de mobile skattebaser, fordi konkurrencen på det indre marked fører til en harmonisering af skattesatserne i nedadgående retning, vil det blive den arbejdende befolkning, der kommer til at bære skattebyrden. Efterhånden vil det blive umuligt at bære skattebyrden med den demografiske udvikling, vi har foran os. Behovet for gennemskuelige skattesystemer, der opfattes som retfærdige, vil derfor blive endnu vigtigere fremover, når den del af befolkningen, der indgår i arbejdsstyrken og finansierer den sociale velfærd, som følge af de demografiske ændringer bliver mindre.

9.3. Hvis der indføres regler om kvalificeret flertal, kræves der samtidig en klar afgrænsning af, hvilke skatter der er tale om. Virksomhedsbeskatning, skat på kapitalindkomst og skat på miljøskadelig virksomhed hører helt klart hjemme her. En generel ret til at træffe afgørelse med kvalificeret flertal på skatteområdet er absolut ikke aktuel. Der bør, jf. konventets forslag, kun være tale om skatter, der påvirker det indre markeds funktion eller skaber konkurrenceforvridning. Beskatning af arbejdsindkomst og f.eks. fast ejendom skal fortsat være et nationalt anliggende, og hvis den skal behandles i EU-regi, skal afgørelser træffes med enstemmighed. Det er dog vanskeligt at trække en klar grænse. Moms og andre vareskatter påvirker f.eks. i visse henseender det indre marked. Men deres eventuelle forstyrrende indvirkning på konkurrencen på det indre marked er ikke lige tydelige.

9.4. Begrænsning til visse skattearter er den ene af to ønskelige begrænsninger. Den anden er, at der ikke bør være tale om harmonisering, men blot om fastlæggelse af minimumsniveauer. Landenes mulighed for selv at fastlægge deres skatter bremses kun af, at andre lande kan sænke deres skatter til så lave niveauer, at det af konkurrencemæssige årsager kan være nødvendigt at følge trop. Hvis et land efter fastlæggelse af minimumsniveauer vælger at bevare sine høje skatter eller endog hæve skatterne, så er det et nationalt anliggende. Virkningerne — f.eks. en svækkelse af konkurrenceevnen — rammer kun det pågældende land selv.

## 10. Konklusioner

10.1. Forskellene mellem medlemsstaternes skattepolitik er ikke kun et spørgsmål om skattesatser, men også om, hvordan skattegrundlagene beregnes, samt om, hvordan skattesystemerne som helhed er bygget op. Vanskelighederne ved at etablere et fælles syn på skattespørgsmål skyldes derfor ikke kun forskellige politiske holdninger.

10.2. De ændringer i skattepolitikken, der er blevet foreslået af Konventet om Europas Fremtid går på, at ikke blot det indre marked, men også skævvridning af konkurrencen skal kunne udgøre grundlag for EU-foranstaltninger. Konventet foreslår anvendelse af kvalificeret flertal i forbindelse med ikke blot indirekte beskatning, men også administrativt samarbejde og bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse i forbindelse med selskabsbeskatning.

10.3. En sammenligning af medlemsstaternes beskatning af arbejde, kapital og forbrug samt landenes anvendelse af miljøbeskatning viser et temmelig komplekst billede. Oplysninger om selskabsskatten viser også, at ændrede skatteindtægter kan skyldes konjunktursvingninger og dermed ikke nødvendigvis er et resultat af ændrede beskatningsregler.

10.4. Hovedsigtet med skatter er at få indtægter til dækning af det offentlige aktiviteter, men skatter bruges også til at påvirke indkomstfordelingen og markedet (f.eks. anvendelsen af farlige produkter), til at påvirke arbejdsudbuddet samt som et element i den økonomiske politik, dvs. som et virkemiddel til at påvirke konjunkturerne.

10.5. Før man begynder at fastsætte skattesatser, bør man i skattepolitikken prøve at finde frem til mere ensartede regler for beregning af skatter og fradragmuligheder m.v. samt for systemernes administration og effektivitet. Forskellene — som ikke gælder skattesatserne — kan i mange tilfælde udgøre større problemer, især for mindre virksomheder, der har et ønske om at sende deres produkter ud på det indre marked.

10.6. I takt med den voksende økonomiske integration mellem medlemsstaterne får forskellene mellem skattesystemerne større betydning. Integration går hånd i hånd med øget konkurrence, der kan øge effektiviteten og mulighederne for økonomisk velfærd. Har man problemer med at klare sig i konkurrencen, fordi man ikke kan øge produktiviteten, er der imidlertid en risiko for, at man i stedet griber til forringet miljøbeskyttelse, forringede sociale ordninger og skattesænkninger for at afskærme konkurrenceudsatte virksomheder.

10.6.1. Konkurrenceforvridende ordninger inden for f.eks. virksomhedsbeskatningen bør fjernes. Skattepolitikken skal derfor udvikles og visse beslutninger fremskyndes, så konkurrencen kan blive mere fair. Skatter, der medfører konkurrenceforvridning, har samme konsekvenser for det indre marked som direkte statsstøtte.

10.6.2. Konventet foreslår enklere beslutningsprocedurer for administrativt samarbejde og bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse, hvilket dog kun har relevans, hvis fortolkningen bliver så bred, at det bliver muligt at reducere unødige forskelle i skattesystemer med et mere velfungerende indre marked som resultat.



10.7. Efter 14 års diskussioner er der nu truffet beslutning om en successiv indførelse af et mere retfærdigt system for beskatning af renteindtægter frem til 2011. Energibeskatningen vil efter beslutningen i efteråret 2003 blive mere ensartet, mens man for hovedparten af områderne inden for miljøbeskatningen synes at være kørt fast i beslutningsapparatet. I forbindelse med erhvervsbeskatningen har man taget hul på de regler, der virker direkte undergravende, men det har fortsat lange udsigter med et mere gennemgribende regelsæt.

10.8. EU bør have kompetence til og mulighed for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal på skatteområdet i tilfælde, hvor et lands muligheder for selv at fastsætte skatter er stærkt afhængig af, hvordan andre medlemsstater agerer. Hvis ikke

det bliver muligt at beskatte de mobile skattebaser, øges i stedet beskatningen af immobile skattebaser, og det vil blive den arbejdende befolkning, som i hovedsagen kommer til at bære skattebyrden.

10.8.1. Afgørelse med kvalificeret flertal bør begrænses til bestemte skatter. Herunder hører virksomhedsbeskatning, skat på kapitalindkomster og skat på miljøskadelig virksomhed. Der skal være tale om skatter, der påvirker det indre markeds funktion eller forvrider konkurrencen. Derimod ikke om alle de nationale forskelle, som ikke har nogen indvirkning på markedets funktion eller konkurrencen. Herudover skal kvalificeret flertal kun bruges i forbindelse med fastlæggelse af minimumsniveauer.

Bruxelles, den 10. december 2003.

Roger BRIESCH

*Formand for*

*Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*

---