



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.10.2005
KOM(2005) 532 endelig

GENNEMFØRELSE AF FÆLLESSKABETS LISSABON-PROGRAM

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

Skatte- og toldpolitikens bidrag til Lissabon-strategien

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Et nyt afsæt for Lissabon-strategien.....	3
1.1.	Beskatning, effektivitet og konkurrenceevne.....	4
1.2.	Toldpolitikken: en af det indre markeds grundpiller.....	4
2.	Europa skal være et mere attraktivt sted at investere og arbejde.....	5
2.1.	Udbygning og uddybelse af det indre marked.....	5
2.1.1.	Et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag for EU-virksomheder.....	5
2.1.2.	Forenklet skattelovgivning og ensartede spilleregler.....	6
2.1.3.	Målrettede foranstaltninger med henblik på at fjerne de grænseoverskridende skattebarrierer, som EU-virksomheder står over for.....	8
2.1.4.	En ny bilbeskatningsstrategi.....	9
2.1.5.	Begrænsning af forvridningerne som følge af skattesvig og skatteunddragelse.....	10
2.2.	Sikring af åbne og konkurrencedygtige markeder inden for EU og i resten af verden.....	10
2.2.1.	En strategi til bekæmpelse af forfalskninger.....	10
2.2.2.	Forbedret toldlovgivning og overholdelse af toldbestemmelserne samt fremme af e-told.....	11
2.3.	Bedre lovgivning på EU-plan og på nationalt plan.....	13
2.3.1.	Modernisering af momsreglerne.....	13
3.	Viden og innovation til sikring af vækst.....	13
3.1.	Større og bedre investeringer i forskning og udvikling (F&U).....	13
3.1.1.	En meddelelse om vejledning i F&U-skatteincitamenter.....	14
3.2.	Fremme af bæredygtig ressourceanvendelse.....	15
3.2.1.	Energi-, transport- og miljørelaterede afgifter.....	15

GENNEMFØRELSE AF FÆLLESSKABETS LISSABON-PROGRAM

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Skatte- og toldpolitikens bidrag til Lissabon-strategien

1. ET NYT AFSÆT FOR LISSABON-STRATEGIEN

Kommissionen har for nylig fremsat forslag om et nyt afsæt for Lissabon-strategien med hovedvægten lagt på vækst og beskæftigelse¹. For at kunne klare denne udfordring skal Europa gøres til et mere attraktivt sted at investere og arbejde, viden og innovation må fremmes, og der skal udformes politikker, der gør det muligt for EU's virksomheder at skabe flere og bedre arbejdspladser.

Skatte- og toldpolitikken spiller en væsentlig rolle i bestræbelserne for at nå disse mål. Den kan medvirke til at øge vore økonomiers effektivitet, bl.a. gennem en effektiv anvendelse af naturlige ressourcer, og til at forbedre vore virksomheders konkurrenceevne. Endvidere vil den også kunne skabe større konkurrence på markederne, sætte gang i handelen og yde støtte til viden og innovation.

I denne meddelelse fremlægges de vigtigste **EU-politikforanstaltninger på skatte- og toldområdet**, der vil kunne bidrage til en hurtig strukturel tilpasning af vore økonomier, så de bliver rettet mod ovennævnte mål. Herved følges de retningslinjer, som fastlagdes i meddelelsen til Det Europæiske Råds forårsmøde med titlen: "Vækst og beskæftigelse: en fælles opgave. Et nyt afsæt for Lissabon-strategien"².

Formålet med denne meddelelse er således at give en kortfattet redegørelse for igangværende og kommende told- og skatteforanstaltninger, som udgør et samlet hele af initiativer til støtte for en af EU's vigtigste politiske opgaver.

I punkt 2 præsenteres de vigtigste foranstaltninger til en uddybelse af det indre marked og til at skabe åbne og konkurrencedygtige markeder, samtidig med at EU-lovgivningen og de nationale lovgivninger forbedres. I punkt 3 fremlægges nøgleinitiativerne til fremme af flere og bedre investeringer i forskning og udvikling og til fremme af innovation og bæredygtig ressourceanvendelse (jf. bilagets tabel over politikforanstaltninger). På grund af disse initiativers specifikke iboende karakteristika vil de antage forskellige former og følges af en konsekvensanalyse i det omfang, det er nødvendigt.

Disse initiativer vil medvirke til at sætte ny gang i væksten og dermed skabe flere og bedre arbejdspladser. Med hensyn til mere specifikke beskæftigelsespolitikker skal det fremhæves, at særlige skatteforanstaltninger på medlemsstatsplan kan bidrage til at øge beskæftigelsen og fremme socialt rummelige økonomier. En relativ kraftig beskatning på arbejdskraft synes at virke som en hæmsko for skabelse af flere arbejdspladser, især arbejdspladser med lavt

¹ Kommissionen, KOM(2005) 330 og KOM(2005) 24.

² *ibid.*

kvalifikationsniveau; at udvide skattegrundlaget ved at få flere i arbejde er stadigvæk den mest effektive metode, hvorpå regeringerne kan øge indtægterne uden at hæve skatteprocenterne. Et skift fra skat på arbejdskraft til forbrugs- og/eller forureningsbeskatning vil også kunne medvirke til at øge beskæftigelsesniveauet som led i en bredere strategi.

1.1. Beskatning, effektivitet og konkurrenceevne

Selv om en vis skattekonkurrence er sund og kan have positive økonomiske virkninger, er hovedmålet med et hvilket som helst skattesystem at inddrive en vis indtægt for at kunne finansiere offentlige serviceydelser og overførsler. Dette bør gøres så effektivt som muligt. Skattesystemer kan medføre omkostninger enten i form af reduceret økonomisk effektivitet – pga. skatteforvridninger – eller pga. overdrevne kontrol- og administrationsbyrder for både skatteyderne og skattemyndighederne.

Den omstændighed, at der findes forskellige nationale skattesystemer i EU, udgør en betydelig kilde til ekstraomkostninger med hensyn til administrativ overholdelse af skattereglerne. Denne situation skaber hindringer for en mere effektiv ressourceallokering og for gennemførelsen af ensartede spilleregler³. Dobbeltbeskatning, skatterelaterede virksomhedsomstrukturingsomkostninger og mere generelle forskelle mellem medlemsstaternes skatteregler betyder, at visse virksomheder foretrækker at arbejde udelukkende i hjemlandet frem for i en anden medlemsstat. Der er store hindringer forbundet med at opnå de fulde fordele af **et konkurrencedygtigt indre marked**. Hvis man fjerner disse barrierer, hjælper man med til at skabe nye muligheder for nye markedsdeltagere, og den heraf følgende konkurrence vil sætte gang i investering og innovation. Endvidere vil omkostningsreduktionen som følge af fjernelsen af disse skattebarrierer bidrage til øget konkurrenceevne i EU's erhvervssektor.

Skattepolitikken kan også spille en proaktiv rolle ved at sætte gang i **viden og innovation til sikring af vækst**. Forskning og udvikling samt det generelle erhvervsmiljø kan have gavn af målrettede skatteforanstaltninger. Beskatning kan også bidrage til at fremme miljømæssige forandringer, der igen kan føre til mere bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre.

1.2. Toldpolitikken: en af det indre markeds grundpiller

Toldpolitikken spiller en betydelig rolle med hensyn til at **fremme handelen**. Den øgede handelsmængde i de seneste år sammen med den komplekst opbyggede moderne forsyningskæde, sikkerhedsmæssige spørgsmål samt antallet af involverede parter og den hastighed, hvormed varer udveksles, øger efterspørgslen efter handelsrelateret information.

En forenklet toldlovgivning, strømlinede toldprocedurer og indførelse af et sammenhængende interoperabelt elektronisk toldsystem vil betyde, at de handlende vil spare tid og penge i deres forretningstransaktioner med toldmyndighederne. Samtidig hermed vil anvendelse af informationsteknologi og interoperabilitet sikre, at varer kan spores og dermed skabe større gennemsigtighed for både toldmyndighederne og erhvervslivet.

³ Se: "Europæisk skatteundersøgelse" (SEK(2004) 1128/2).

2. EUROPA SKAL VÆRE ET MERE ATTRAKTIVT STED AT INVESTERE OG ARBEJDE

2.1. Udbygning og uddybelse af det indre marked

I Lissabon-strategien understreges det, at der stadig er behov for nøglereformer med henblik på at færdiggøre det indre marked, og det fremhæves, at disse bør nyde særlig fremme. De fleste af de foranstaltninger, som EU har truffet inden for skattepolitikken, er rettet mod spørgsmål vedrørende oprettelsen og funktionen af det indre marked. Det er i denne sammenhæng værd at understrege det vigtige bidrag, som Fællesskabets Told 2013- og Fiscalis 2013-programmer⁴ fortsat vil yde med henblik på at sikre det indre markeds problemfrie funktion, ikke mindst gennem finansieringen af den elektroniske samtrafik mellem medlemsstaternes it-systemer inden for told og skat.

For øjeblikket har **en række aspekter af de nationale skattesystemers funktion negativ virkning på markedsintegrationen**, og i andre tilfælde hindrer de virksomhederne i fuldt ud at drage fordel af det indre marked. Fordi det nuværende erhvervmiljø er mere befordrende for grænseoverskridende aktiviteter end tilfældet var for to årtier siden, er skattehindringer for det indre markeds funktion nu tydeligere at få øje på.

Fjernes disse hindringer, vil det give erhvervslivet mulighed for at træffe bedre økonomiske valg, som er baseret på faktorproduktiviteten og i mindre grad forvrænget af den indflydelse, som visse ekstra omkostninger forårsager. Dette vil føre til en stigning i medlemsstaternes samlede produktion og, afhængigt af vilkårene på de relevante produktmarkeder og af virksomhedernes faktiske adfærd, føre til et fald i omkostninger og priser. Dette vil derefter resultere i velfærdsgevinster.

2.1.1. Et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag for EU-virksomheder

Det forhold, at man for øjeblikket har 25 forskellige - og sommetider endog gensidigt uforenelige - **selskabsskattesystemer** i EU skaber de facto yderligere omkostninger for virksomhederne med hensyn til at sikre, at de overholder skattereglerne, og endvidere giver det kun få muligheder for tabsdækning ved grænseoverskridende aktiviteter, selv om der i mange tilfælde findes en sådan tabsdækning, når der er tale om forhold, der kun vedrører hjemlandet. Noget sådant burde ikke gøre sig gældende i et virkeligt indre marked. Mens virksomhederne i deres handelsmæssige aktiviteter (forskning, produktion, inventaropgørelser, salg etc.) i stadig større grad synes at behandle EU som ét fælles marked, er de, alene af skattemæssige grunde, nødsaget til at opsplitte det i nationale markeder.

Selskabsbeskatningsreglerne behandler grænseoverskridende aktiviteter i EU forskelligt og ofte mindre gunstigt end lignende aktiviteter inden for hjemlandets grænser. Dette opmuntrer virksomhederne til at investere på hjemmemarkedet og afholder dem fra at deltage i fremmede virksomheder og oprette datterselskaber i udlandet. Samtidig hermed giver uforeneligheden mellem de nationale systemer mulighed for skatteunddragelse.

Kommissionens politik om fastsættelse af **et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag** går tilbage til 2001⁵ og blev senere bekræftet i 2003⁶. Et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag vil gøre det muligt for virksomhederne, der er aktive på det indre

⁴ Kommissionen, KOM(2005) 111.

⁵ Kommissionen, KOM(2001) 582 og SEK(2001) 1681.

⁶ Kommissionen, KOM(2003) 726.

marked, at følge de samme regler for beregning af deres skattegrundlag i de forskellige EU-medlemsstater. Kommissionen har ikke til hensigt at foreslå en harmoniseret selskabsskat. Et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag ville imidlertid gøre det muligt at medregne udenlandske underskud og dermed løse de skatteproblemer, der for øjeblikket er forbundne med aktiviteter i udlandet og omstrukturering af koncerner. Der skal opnås enighed om en metode for deling af det konsoliderede skattegrundlag mellem medlemsstaterne, så hver medlemsstat kan anvende sin egen beskatningsrate på sin del af det konsoliderede grundlag. Denne metode bør føre til et mere enkelt og gennemsigtigt selskabsskattesystem i EU.

Dette er en opgave, der er fuld af store udfordringer, men Kommissionen har til hensigt at gennemføre det nødvendige forberedende arbejde for at kunne skabe et fælles konsolideret skattegrundlag inden for de kommende tre år med henblik på at fremlægge en EU-lovgivningsforanstaltning i 2008.

2.1.2. *Forenklet skattelovgivning og ensartede spilleregler*

Den foranstaltning, som er nævnt i ovenstående afsnit, skal løse mange af de selskabsskattemæssige hindringer, som multinationale virksomheder står over for. Imidlertid er der også en række grænseoverskridende økonomiske aktiviteter i EU, som også er omfattet af skatteregler, især inden for momsreglerne, som medfører omstændelige forpligtelser, der virker som handels- og investeringsmæssige hindringer. Grænseoverskridende aktiviteter fører til statistisk set betydelige stigninger i de omkostninger, det er nødvendigt at afholde for at overholde skattereglerne. Dette gælder for alle virksomheder⁷. Små og mellemstore virksomheder er særligt sårbare over for sådanne hindringer, da omkostningerne for overholdelse af skattereglerne er forholdsmæssigt større for smv'er end for større virksomheder; var man fri for disse hindringer, ville man i høj grad kunne øge smv'ernes deltagelse i det indre marked, der på nuværende tidspunkt er meget lavere end større virksomheders. Dette forårsager økonomisk ineffektivitet og har en potentielt negativ indvirkning på den økonomiske vækst og oprettelsen af flere arbejdspladser.

a) Overholdelse af momsreglerne

Ifølge den europæiske skatteundersøgelse⁸ skyldes den omstændighed, at 14 % af smv'erne og 10 % af de større virksomheder ikke har gennemført økonomiske aktiviteter, der er underlagt moms i medlemsstater, hvor de ikke har fast driftssted, udelukkende kravet om overholdelse af momsreglerne. Som svar herpå fremlagde Kommissionen i oktober 2004 et omfattende forslag om **en forenkling af de nuværende grænseoverskridende momsregler** med det formål at gøre livet lettere for erhvervsdrivende, der leverer varer og tjenesteydelser til andre medlemsstater i EU. Forslaget indeholder således bestemmelser om et enkelt henvendelsessted, en såkaldt **"one-stop shop"**, som gør det muligt for erhvervsdrivende at benytte et enkelt momsnummer for alle leverancer i hele EU og at udfærdige en enkelt samlet momserklæring og indsende den til en elektronisk portal, gennem hvilken momsangivelsen vil blive fremsendt automatisk til de forskellige medlemsstater, hvor den erhvervsdrivende har skattepligtige aktiviteter. Forslaget indeholder fem andre foranstaltninger til forenklinger, der skulle gøre det meget lettere for virksomheder, især smv'er, at drive virksomhed i andre medlemsstater. Der foregår for øjeblikket drøftelser herom i rådsregi.

⁷ Se: "Europæisk skatteundersøgelse" (SEK(2004) 1128/2).

⁸ SEK(2004) 1128/2.

b) Forsøgsvis anvendelse af hjemstatsbeskatningsmetoden

I forbindelse med Kommissionens selskabsskattestrategi fandt man frem til, at hjemstatsbeskatningsmodellen var en mulig løsning på de skattespørgsmål, der lægger hindringer i vejen for de fleste af smv'ernes grænseoverskridende aktiviteter. I al væsentlighed anvender man i forbindelse med hjemstatsbegrebet det indre markedes **tilgang vedrørende gensidig anerkendelse på selskabsskattebehandling af smv'er**. Virksomheder, der opfylder betingelserne for at være med i ordningen, skal anvende selskabsbeskatningsreglerne for deres hjemstat på datterselskaber og faste forretningssteder i andre deltagende medlemsstater. Dette medfører ikke nogen harmonisering af satser, da disse fortsat vil blive fastsat og anvendt af hver enkel medlemsstat.

Kommissionen er af den opfattelse, at denne idé, der er detaljeret udviklet på det tekniske plan, med fordel kan afprøves på smv'er, så de får mulighed for at bruge denne tilgang på et forsøgsvist grundlag i fem år. Kommissionen agter at fremlægge en meddelelse herom inden udgangen af 2005.

c) Momsregler for internationale tjenesteydelser

Skattelovgivningen relaterer til den økonomiske virkelighed og er kun effektiv, såfremt den konstant tilpasses til nye udviklingstendenser og udfordringer. Det, at flere og flere tjenesteydelser kan leveres internationalt, er en særlig udfordring. Mens EU har været i stand til at reagere med positivt resultat på e-handelens momsmæssige følgevirkninger og på liberaliseringen af telekommunikationssektoren, trænger momsbestemmelserne for fastsættelse af leveringsstedet for andre tjenesteydelser, der kan leveres fra et fjerntliggende sted, til at blive ændret på lignende måde, således at man sikrer sig, at operatører i og uden for EU har ens vilkår, og at det sikres, at momsafgifter betales til forbrugslandet.

I 2003⁹ fremlagde Kommissionen et forslag om **leveringsstedet for tjenesteydelser til afgiftspligtige personer (B2B)**. Dette forslag er for nylig blevet ændret med henblik på at inkludere **revisionen af reglerne for leveringssted for ydelser fra virksomhed til forbruger (B2C)**¹⁰. Når dette ændringsforslag bliver vedtaget, skulle det betyde en lettelse af momsbyrden for virksomheder, der leverer grænseoverskridende tjenesteydelser til andre virksomheder, idet man fjerner kravet om yderligere momsregistrering og eliminerer behovet for dyre refusionsprocedurer. Det vil også bidrage til at komme den konkurrenceforvriddning til livs, der opstår, når medlemsstaterne anvender forskellige momssatser (idet yderligere harmonisering af momssatserne må anses for usandsynlig), og til at skabe ensartede spilleregler, som også omfatter operatører i tredjelande.

d) Momsregler for finansielle tjenesteydelser

Momsreglerne for finansielle tjenesteydelser, der går tilbage til 1977, fritager generelt denne sektor for moms. Dette betyder, at moms, som er betalt af et pengeinstitut til input, normalt ikke er fradragsberettiget og derved udgør en finansiell omkostning for pengeinstituttet. Der opstår en kaskadeeffekt med det resultat, at omkostningerne for tjenesteydelser til erhvervs-kunder stiger. Situationen kan blive endnu mere kompliceret, når pengeinstituttet udliciterer en del af sine aktiviteter, som derefter pålægges yderligere moms.

⁹ Kommissionen, KOM(2003) 822.

¹⁰ Kommissionen, KOM(2005) 334.

Der foreligger mange vidnesbyrd om, at dette undtagelsessystem i bund og grund er ineffektivt, og at det bidrager til at øge omkostningerne.

Det er derfor **nødvendigt at revidere disse regler**, da de er en kilde til stadig større spændinger. Endvidere fortolkes reglerne forskelligt fra et medlemsland til et andet. Disse forældede momsregler står i stadig større kontrast til Fællesskabets øvrige politiske målsætninger såsom handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser. Uønskede følgevirkninger af momsreglerne er ofte en hindring for en forbedring af effektiviteten i denne sektor, hvilket er i modsætning til, hvad man ellers kunne forvente, da der er blevet skabt et fælleseuropæisk marked for finansielle tjenesteydelser.

Efter omfattende samråd med alle involverede parter agter Kommissionen at forelægge et lovgivningsforslag om tilpasning af momsreglerne for finansielle tjenesteydelser til udviklingen inden for det fælles finansmarked.

e) Konkurrencen mellem offentlige myndigheder og private virksomheder

Reglerne for fritagelse for tjenesteydelser i offentlighedens interesse og **offentlige myndigheders momsfrigtagelse** kræver også en modernisering. De nuværende regler er forældede og svarer ikke længere til den økonomiske virkelighed i det 21. århundrede, hvor tidligere monopoler er blevet liberaliseret, og større områder inden for offentlige tjenester er blevet helt eller delvist privatiseret. Dette forhold skaber konkurrenceforvridninger og økonomisk ineffektivitet og virker fremmede for skatteunddragelsesordninger. Kommissionen har til hensigt at ændre de gældende momsregler ved at fremsætte et forslag ved udgangen af 2006 om genetablering af ensartede spilleregler for visse aktiviteter, hvor både offentlige myndigheder og private virksomheder er involveret.

2.1.3. Måltrettede foranstaltninger med henblik på at fjerne de grænseoverskridende skattebarrierer, som EU-virksomheder står over for

Inden for **selskabsbeskatning** har Kommissionen i afventning af gennemførelsen af et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag identificeret en række måltrettede løsninger til fjernelse af visse skattebarrierer.

a) Grænseoverskridende udligning af underskud

Da der ikke findes en ordning for **grænseoverskridende udligning af underskud**, synes denne situation at have en indvirkning på erhvervslivets beslutninger, idet virksomhederne enten vælger at investere på hjemmemarkedet eller at foretage grænseoverskridende investeringer i større medlemsstater på grund af den større sandsynlighed for, at de allerede har et skattegrundlag dér, hvor underskuddet kan modregnes.

Mens der kan tages højde for grænseoverskridende underskud inden for ét selskab, dvs. underskud i et fast driftssted i udlandet, i selskabets hovedkontor i de fleste medlemsstater, er der kun få medlemsstater, der tillader modregning af udenlandske underskud inden for en koncern, dvs. udligning af et underskud i en udenlandsk virksomhed, der tilhører samme koncern. Det er klart, at denne forskelsbehandling medfører en forvridning af markedet.

Efter at have trukket et forslag til direktiv fra 1990 om dette spørgsmål tilbage har Kommissionen indledt tekniske drøftelser med medlemsstaterne med henblik på at fremlægge

en meddelelse, så snart EF-Domstolen har afsagt dom i sag C-446/03 ("Marks & Spencer"), der må anses for at være særdeles relevant for dette område.

b) Interne afregningspriser

Forvaltningen af **interne afregningspriser** er en væsentlig kilde til yderligere omkostninger for overholdelse af skattereglerne for virksomheder i EU¹¹. I 2002 oprettede Kommissionen det fælles EU-forum for interne afregningspriser med det formål at finde pragmatiske, ikke-lovgivningsmæssige løsninger på problemerne vedrørende interne afregningspriser i EU. Forummet er sammensat af skatteeksperter fra medlemsstaternes skattemyndigheder og fra erhvervsvirksomhederne. På grundlag af forummets første rapport vedtog Kommissionen i 2004 en meddelelse samt et forslag til en adfærdskodeks for den faktiske gennemførelse af voldgiftskonventionen¹², som Rådet tiltrådte i december 2004.

Efter offentliggørelsen af forummets anden rapport i maj 2005 agter Kommissionen i år at foreslå, at der vedtages en adfærdskodeks for en fælles tilgang til dokumentation vedrørende interne afregningspriser for associerede selskaber i EU. Herudover retter Kommissionens tjenestegrene og forummets medlemmer nu opmærksomheden mod alternative procedurer for at undgå og fjerne skattetvister.

c) Kapitaltilførselsafgift

Visse indirekte afgifter såsom **kapitaltilførselsafgifter** (en afgift på tilførsel af kapital til kapital-selskaber) er klart skadelige for virksomhederne i EU og bør derfor afskaffes som led i processen med at gøre Europa et mere attraktivt sted at investere i. Opkrævning af kapitaltilførselsafgift er særlig skadelig i forbindelse med omstrukturering og udvikling af EU-virksomheder. Den har også en negativ virkning på nystartede virksomheder og på virksomheder, der er i færd med at udvide deres kapital. I de seneste år har der været en tendens hen imod en afskaffelse af kapitaltilførselsafgiften. For øjeblikket opkræves afgiften af blot 10 ud af 25 medlemsstater. Og fra næste år vil der kun være 8 medlemsstater, som fortsat vil opkræve denne afgift.

Kommissionens tjenestegrene er derfor ved at udarbejde et forslag til omarbejdning af direktivet om kapitaltilførselsafgift¹³ inden udgangen af 2006. Omarbejdningen skal tilstræbe en forenkling og modernisering af lovgivningen og give mulighed for en udfasning af kapitaltilførselsafgiften for dermed at støtte udviklingen af EU's virksomheder.

2.1.4. *En ny bilbeskatningsstrategi*

EU's **bilmarked** er et godt eksempel på en sektor, der **endnu ikke i fuldt omfang har nydt godt af det indre marked**, og det er beskatningsforholdene, der er en af årsagerne hertil. Efter udsendelsen af en meddelelse i 2002¹⁴ og efter at have gennemført en omfattende høringsproces vedtog Kommissionen den 5. juli 2005 et nyt forslag om afgifter på personbiler¹⁵. I forslaget slås der til lyd for **en gradvis afskaffelse af bilregistreringsafgifterne i medlemsstaterne, der erstattes af en årlig vægtafgift eller**

¹¹ Se: "Europæisk skatteundersøgelse" (SEK(2004) 1128/2).

¹² Kommissionen, KOM(2004) 297.

¹³ Rådets direktiv 69/335/EØF af 17. juli 1969 som ændret.

¹⁴ Kommissionen, KOM(2002) 431.

¹⁵ Kommissionen, KOM(2005) 261.

andre eksisterende eller innovative nye afgifter. En gradvis afskaffelse af registreringsafgifterne vil reducere bureaukratiet og de høje transaktionsomkostninger, som forbrugerne må betale. Det vil også skabe større gennemsigtighed og juridisk sikkerhed for alle operatører og reducere de eksisterende prisforskelle på biler med omkring en femtedel.

Der sigtes også mod at nedbringe den nuværende opsplitning af EU's bilmarked, der påvirker den grænseoverskridende bilhandel. For øjeblikket er bilindustrien af skattemæssige grunde ofte tvunget til at fremstille specifikke modeller med forskellige specifikationer til forskellige medlemsstater. Forslaget vil give bilindustrien et skub fremad, da den vil kunne nyde godt af store besparelser ved at producere biler til hele det indre marked under anvendelse af de samme tekniske specifikationer.

2.1.5. Begrænsning af forvridningerne som følge af skattesvig og skatteunddragelse

Skattesvig er årsag til betydelige forvridninger i det indre markeds funktion, da det hindrer loyal konkurrence og også langsomt reducerer de indtægter, der skulle være anvendt til gennemførelse af offentlige tjenester på nationalt plan. Øget skattesvig resulterer i en øget skattebyrde for lovlige virksomheder, eftersom regeringerne er tvunget til at indhente deres indtægtsunderskud.

Det er og bør fremover være medlemsstaternes kompetenceområde, hvordan skattesystemet virker. Ikke desto mindre er Kommissionen af den opfattelse, at en mere fælles og mere koordineret tilgang kunne hjælpe og opmuntre medlemsstaterne i bekæmpelsen af skattesvig. Kommissionen har derfor iværksat en undersøgelse af behovet for indførelse af en ny skattesvigsbekæmpelsespolitik på EU-plan. Der er mulighed for at benytte en lang række instrumenter, som f.eks. en forbedret koordinering af arbejdet i medlemsstaternes forvaltninger, begrænsning af hindringerne for en effektiv udveksling af informationer, f.eks. gennem øget adgang til bankoplysninger, fremme af forhandlingerne med tredjelande med det formål at øge informationsudvekslingen med dem, yderligere udbygning af samarbejdsværktøjerne på det administrative område inden for EU samt forbedring af den grundlæggende skattelovgivning.

Kommissionen ønsker at sikre den nødvendige koordinering, især med henblik på at forbedre de administrative samarbejdsværktøjer, som medlemsstaterne har til deres rådighed, og vil derfor fremlægge en meddelelse herom i 2006.

2.2. Sikring af åbne og konkurrencedygtige markeder inden for EU og i resten af verden

EU-virksomhederne står over for et stigende antal internationale udfordringer, som f.eks. sikring af ensartede spilleregler inden for og uden for EU, hvilket vil øge investeringerne i EU's indre marked. Det er derfor af afgørende betydning at gennemføre foranstaltninger for at forbedre EU-virksomhedernes internationale konkurrenceevne, jf. Lissabon-dagsordenens målsætninger.

2.2.1. En strategi til bekæmpelse af forfalskninger

EU-virksomhedernes industrielle og intellektuelle ejendomsret krænkes i stort omfang på grund af fremkomsten af **piratkopier og forfalskede varer**. Af undersøgelser, som Det

Internationale Handelskammer og OECD gennemførte i henholdsvis 1997 og 1998, fremgik det, at:

- forfalskninger tegnede sig for 5 - 7 % af verdenshandelen, og at
- forfalskninger var skyld i tabet af 200 000 arbejdspladser i Europa.

Siden da er disse aktiviteter taget voldsomt til. I 2003 slog globale erhvervsledere og regeringsrepræsentanter på et møde i Davos i Schweiz til lyd for ”en massiv global indsats for at bekæmpe forfalskninger, som nu anslås at svare til en værdi af 450 mia. USD årligt”. Forbedret grænsekontrol blev anset for det vigtigste middel til bekæmpelse heraf.

EU-toldmyndighedernes beslaglæggelser (der omfatter over 100 mio. artikler pr. år med en værdi på over 1 mia. EUR) er steget næsten 1000 % inden for de seneste fem år. Alle erhvervssektorer i EU står over for øget konkurrence på grund af denne ulovlige og uhæderlige handel, der også forringer skatteindtægterne og sætter borgernes sikkerhed på spil.

Det er **nødvendigt at sætte effektivt ind for at beskytte den intellektuelle ejendomsret**, hvis investeringer i forskning og udvikling skal nyde fremme, og hvis man vil sikre ensartede spilleregler inden for og uden for EU.

Fra Fællesskabets side må der gribes kraftigt ind for at sikre en sammenhængende strategi baseret på praktiske foranstaltninger, der giver erhvervslivet billig og konkret støtte til bekæmpelse af denne trussel. Det internationale samarbejde skal ligeledes fremmes, så det bliver muligt at standse produktionen i og eksporten fra de lande, hvor varerne kommer fra. Uden et sådant underliggende sikkerhedsnet vil erhvervsvirksomhederne komme til at kæmpe en stigende unfair kamp mod nye produktionsregioner, der fremstiller forfalskninger i et omfang, man aldrig tidligere har kendt.

Efter at have forelagt en samlet pakke strafferetlige foranstaltninger til håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder¹⁶ i juli 2005 vedtog Kommissionen i oktober 2005¹⁷ en meddelelse om konkrete foranstaltninger for at øge den beskyttelse, som toldmyndighederne kan tilbyde mod piratkopivirksomhed og forfalskninger, nærmere betegnet et udbygget partnerskab med de økonomiske operatører og et øget internationalt samarbejde med EU's handelspartnere.

2.2.2. *Forbedret toldlovgivning og overholdelse af toldbestemmelserne samt fremme af e-told*

I det nuværende internationale erhvervmiljø er enkle, forudsigelige og omkostningseffektive formaliteter for varers bevægelighed hen over grænserne blevet afgørende for en stigende økonomisk vækst gennem national eller regional deltagelse i international handel. Endvidere er toldmyndighederne særdeles godt placeret for at kunne sikre, at importerede varer overholder de miljømæssige, sundhedsmæssige og tekniske bestemmelser, og at handelspolitikforanstaltningerne håndhæves på en effektiv måde. Denne del af toldarbejdet er afgørende for at sikre, at der

* skabes, opretholdes eller genetableres ensartede spilleregler for handelspartnere, og at

¹⁶ Kommissionen, KOM(2005) 276.

¹⁷ Kommissionen, KOM(2005) 479.

* handelsfølsomme forbrugsvarer, der er fremstillet i EU, får fuld gavn af deres produktionsstandard og –sted, samt at der indføres

* effektive defensive foranstaltninger, når sådanne er nødvendige for at tage højde for nødvendige tilpasninger i EU.

I 2003 vedtog Kommissionen en meddelelse om enkle og papirløse rammer for told og handel og om toldvæsenets rolle i den integrerede forvaltning af de ydre grænser¹⁸. I sidstnævnte foreslås der en handlingsplan for en gennemgribende revision af toldprocedurerne, herunder forenkling og strømlining for at kunne gøre fuld brug af de muligheder, som informations- og kommunikationsteknologien rummer. Fremstilling af varer for toldvæsenet er et obligatorisk skridt i disses bevægelse på tværs af EU's eksterne grænser. De procedurer, der anvendes, er i høj grad med til at påvirke EU's hjemmemarkedsvirksomheders betydning for så vidt angår den internationale handel og det bidrag, de yder til økonomien på EU's hjemmemarked. Hurtig og effektiv fortoldning af varer øger hjemmemarkedsvirksomhedernes andel af det globale marked, gør dem mere konkurrencedygtige og fremmer små og mellemstore virksomheders deltagelse i international handel, samtidig med, at de sikkerhedsmæssige aspekter tilgodeses. Ved at strømline og tilpasse lovgivning, procedurer og processer på toldområdet, herunder indføre fælles standarder for it-systemer, og skabe **en moderniseret toldkodeks**, kombineret med operationelle foranstaltninger i medlemsstaterne, vil man yde et væsentligt bidrag til etablering af enkle og papirløse rammer for told og handel.

Denne moderniserede toldkodeks, som vil blive gjort til genstand for et kommissionsforslag sidst i 2005, vil blive den lovgivningsmæssige støttepille for e-tolden. Den vil udgøre det retlige grundlag for elektronisk dataudveksling, ikke blot mellem medlemsstaternes erhvervsdrivende og toldmyndighederne, men også mellem andre myndigheder og agenturer, der er involveret i internationale varebevægelser, således som det anføres i Kommissionens meddelelse om e-forvaltningens betydning for Europas fremtid¹⁹. Ifølge dette initiativ skal erhvervsdrivende kun én gang afgive oplysninger til toldmyndighederne (ét enkelt kontaktpunkt), og varerne vil blive kontrolleret af de forskellige myndigheder samtidig og på ét og samme sted ("one-stop shop").

For at sikre en effektiv og hurtig risikoforvaltning må toldmyndighederne i alle medlemsstater være i stand til at udveksle elektronisk information. Dette gælder især udveksling af angivelser forud for ankomst og afgang, risikoinformationer og oplysninger om økonomiske aktører. Derfor skal toldsystemerne og praksis på området tilnærme sig hinanden, og de automatiserede toldsystemer i medlemsstaterne og i Kommissionen skal tilsvarende synkroniseres. Herudover er det nødvendigt, at de erhvervsdrivende kan kommunikere med hinanden og indgive oplysninger til toldvæsenet online. Dette skulle blive muligt på grundlag af princippet om "adgang til informationssamfundet" (multiplatformsadgang), således som det er defineret i ovennævnte meddelelse fra Kommissionen om e-forvaltningens betydning for Europas fremtid.

¹⁸ KOM(2003) 452.

¹⁹ Kommissionen, KOM(2003) 567.

2.3. Bedre lovgivning på EU-plan og på nationalt plan

2.3.1. Modernisering af momsreglerne

Indførelse af bedre lovgivning er en vigtig faktor i den fornyede Lissabon-strategi. Kommissionen har fremsat **adskillige forslag på momsområdet** med det formål at forbedre de retlige rammer, således at hindringer for markedets funktion fjernes og der derved skabes større konkurrence.

Den grundlæggende momslovgivning, der er omhandlet i 6. momsdirektiv, har undergået talrige ændringer og er derfor blevet kompleks og vanskelig at forstå. Af den grund har Kommissionen foreslået en **omarbejdning af det 6. momsdirektiv**²⁰ for at skabe klare regler på EU-plan for erhvervsdrivende, der ønsker at drive handel inden for EU. Drøftelserne omkring dette forslag har gjort store fremskridt i Rådet og vil blive videreført med det formål at sikre en vedtagelse inden udgangen af 2005.

Herudover er det blevet mere og mere tydeligt, at der er et behov for en mere ensartet anvendelse af momssystemet for at sikre, at virksomhederne i deres aktiviteter får fuld adgang til hele EU-markedet. I 2004 vedtog Rådet en række bestemmelser, som gav mulighed for at vedtage foranstaltninger for at sikre en ensartet gennemførelse af de gældende momsregler²¹. Den første forordning, som Kommissionen foreslog²² i henhold til dette nye retsgrundlag, er for nylig blevet godkendt af Rådet og vil blive vedtaget inden længe. Kommissionen er af den opfattelse, at man ved at **gøre større brug af denne mulighed for at vedtage bindende afledt ret om moms** på fællesskabsplan vil kunne komme langt med hensyn til at fjerne de vanskeligheder, som virksomhederne er udsat for på grund af afvigende fortolkning af EU's momslovgivning.

Behovet for en mere ensartet anvendelse af momsreglerne ses især, når forskellige fortolkninger kan føre til **dobbelt afgiftsbelægning** (eller modsvarende til afgiftsfritagelse). Der er ikke desto mindre også tilfælde, hvor dobbelt afgiftsbelægning eller et krav til en erhvervsdrivende om at betale moms for den samme transaktion i to forskellige medlemsstater skyldes den omstændighed, at medlemsstaterne ser forskelligt på arten af den pågældende transaktion. Der kan således opstå afvigende fortolkning af fakta på trods af den omstændighed, at de pågældende medlemsstater har samme momslovgivning. Kommissionen vil derfor inden udgangen af 2005 fremsætte forslag om indførelse af en EU-mekanisme, der kan løse eller i det mindste lempe sådanne situationer med dobbelt afgiftsbelægning.

3. VIDEN OG INNOVATION TIL SIKRING AF VÆKST

3.1. Større og bedre investeringer i forskning og udvikling (F&U)

Såvel økonomisk teori som empirisk analyse understreger den vigtige rolle, som F&U spiller for økonomisk vækst. F&U-investeringer har typisk afsmittende virkninger, hvorved investeringernes samfundsmæssige afkast er højere end det private afkast til virksomheden. Uden offentlig intervention ville virksomhedernes F&U-indsats således ligge på et suboptimalt niveau og ikke øge samfundets fulde vækstpotentiale.

²⁰ KOM(2004) 246.

²¹ Direktiv 2004/7/EØF.

²² Kommissionen, KOM(2004) 641.

Af disse grunde indeholder Lissabon-dagsordenen en række foranstaltninger til fremme af F&U. I formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i marts 2005 står det klart anført, at målet for investering i F&U på 3 % ”bl.a. vil blive nået gennem skatteincitamer til privat investering.....”.

3.1.1. En meddelelse om vejledning i F&U-skatteincitamer

Afhængigt af den økonomiske baggrund, F&U-kapaciteten og det generelle skattesystem i et givet land kan skatteincitamer hjælpe til med at rette op på markedssvigt og øge virksomhedernes F&U-investeringer ved at reducere F&U-omkostningerne. Sådanne foranstaltninger gør det muligt for virksomhederne bedre at beregne, hvilke og hvor mange F&U-midler de vil afsætte til projekter og andre prioriterede opgaver, og giver dem endvidere større sikkerhed med hensyn til de juridiske aspekter og planlægningen. De kan også skabe en direkte forbindelse mellem offentlige incitamer og en stigning i private virksomheders investering i F&U, hvilket er af afgørende betydning på grund af den generelle mangel på privat investering i forskning og udvikling i Europa. Værdien af F&U-skatteincitamer skal imidlertid vurderes på baggrund af det generelle skattesystem. F.eks. påvirker det generelle selskabsskattesatsniveau på afgørende vis den effekt, som skatteincitamer har på omfanget af virksomhedernes F&U-investeringer.

Inden for de seneste år har medlemsstaterne indført en række forskellige F&U-skatteincitamer eller har udbygget eksisterende. Inden for de sidste to år har CREST fulgt udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om bedste praksis på dette område som led i en gensidig læringsproces, der har til formål at øge F&U-investeringsniveauet. For øjeblikket er der imidlertid en lang række forskellige F&U-incitamer i medlemsstaterne, hvilket skaber en stort set ukoordineret situation på EU-plan. Eftersom medlemsstaterne ofte står over for de samme typer udfordringer, kan denne manglende koordinering resultere i sub-optimal tildeling af offentlige ressourcer og udgøre en hindring for at skabe ensartede spilleregler på EU-plan.

En meddelelse om vejledning i F&U-skatteincitamer kunne medvirke til at løse denne relative fiasko og idéelt set hjælpe medlemsstaterne til i fællesskab at udvikle løsninger på fælles problemer og endda nå frem til gensidigt styrkende F&U-incitamer, hvorved der skabes et gunstigt skattemiljø for F&U i EU's forskningsrum. I overensstemmelse med den meddelelse, som Kommissionen fremsatte i forbindelse med statsstøttehandlingsplanen, vil den i 2006 gennemgå rammerne for statsstøtte til fordel for F&U og innovation. Parallelt hermed vil Kommissionen fremlægge en meddelelse om vejledning til medlemsstaterne i, hvordan de udarbejder og gennemfører foranstaltninger vedrørende F&U-skatteincitamer i deres generelle skattesystem, således at de især får et klart overblik over de relevante bestemmelser i EU-lovgivningen.

I denne meddelelse vil Kommissionen:

- fremlægge de vigtigste retlige EU-bestemmelser, der gælder for F&U-skatteincitamer i medlemsstaterne
- fremhæve bedste praksis med hensyn til den skattemæssige behandling af F&U og andre incitamer i visse medlemsstater, der vil kunne tjene som eksempel for andre medlemsstater, og

- hvor det er relevant, formulere det politiske budskab og hovedindholdet af mulige fremtidige initiativer rettet mod medlemsstaterne.

Det er klart, at en sådan meddelelse vil blive udformet med henblik på at hjælpe de medlemsstater, der ønsker at anvende skatteincitament, men den vil på ingen måde forpligte nogen medlemsstater til at bruge dem.

3.2. Fremme af bæredygtig ressourceanvendelse

Indirekte beskatning kan som et markedsbaseret instrument spille en vigtig rolle i en bæredygtig anvendelse af EU's ressourcer. Særligt udformede punktafgifter eller særlige miljøafgifter giver forbedrede prissignaler ved at internalisere eksterne miljøudgifter og får derved de økonomiske aktører til at ændre adfærd i overensstemmelse hermed. Endvidere udgør beskatning et incitament for virksomheder til at videreudvikle den teknologiske innovation for at nedbringe skattebyrden. Energi-, transport- og miljøafgifter kunne anvendes til at fremme en sådan bæredygtig anvendelse af ressourcerne, fortrinsvis inden for en koordineret EU-ramme for at undgå konkurrenceforvridning.

3.2.1. Energi-, transport- og miljørelaterede afgifter

Energiproduktsbeskatningsdirektivet²³ har givet medlemsstaterne nye muligheder for at anvende afgifter til at fremme en bæredygtig anvendelse af ressourcerne. Det indrømmer f.eks. skattelettelse til virksomheder, der indgår aftaler om miljøbeskyttelse eller om bedre energiudnyttelse.

a) Afgifter på dieselolie til erhvervsformål

Dette direktiv bør ændres for at rette op på den **konkurrenceforvridning på vejgodstransportmarkederne**, der er opstået som følge af de store forskelle i medlemsstaternes afgifter på dieselolie til erhvervsformål. Selv om den nylige analytiske gennemgang af kommende ny lovgivning har ført til tilbagetrækning af forslaget fra 2002²⁴ om erhvervsdieselolie, agter Kommissionen inden udgangen af 2005 at fremlægge et nyt forslag, hvori der tages hensyn til de kommentarer, der blev fremført af Europa-Parlamentet, Rådet og de involverede parter under drøftelserne om det oprindelige forslag.

b) Energiafgifter

Kommissionen overvejer endvidere, om den skal foreslå ændringer til energiafgiftsdirektivet med det formål at opstille **mere vidtrækkende miljømæssige mål for energiafgifterne** gennem fuld internalisering af eksterne omkostninger. I grønbogen fra 2005 om energieffektivitet²⁵ har Kommissionen fremført, at det må overvejes at iværksætte flere initiativer for at styrke afgiftspolitikken positive virkning med hensyn til at opnå større energieffektivitet. Disse omfatter bl.a. en indbyrdes tilnærmelse af punktafgifterne på energiprodukter og el anvendt i produktionsøjemed, bortset fra den øverste ende af skalaen, og indførelse af automatisk indeksering af alle punktafgifter.

²³ Direktiv 2003/96/EF (EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51), senest ændret ved direktiv 2004/75/EF (EUT L 157 af 30.4.2004, s. 100).

²⁴ KOM(2002) 410.

²⁵ KOM(2005) 265.

c) Bilafgifter

Det skal herudover understreges, at det nyligt vedtagne forslag om afgifter på personbiler, der henvises til i punkt 2.1.4, også omfatter bestemmelser om indførelse af et CO₂-følsomt element i afgiftsgrundlaget for medlemsstaternes bilbeskatning. Afgiftsmæssige foranstaltninger er en af de tre søjler i Fællesskabets strategi til at **nedbringe CO₂-emissionerne fra personbiler**. En optimal anvendelse af de afgiftsmæssige foranstaltninger er sammen med tilsagn fra bilindustrien og forbrugeroplysning afgørende for at kunne nå Fællesskabets målsætning om at nedbringe CO₂-emissionerne til 120 gram pr. kilometer. Nedbringelsen af CO₂-emissionerne skal ledsages af besparelser i bilernes energiforbrug, hvilket igen vil kunne yde et positivt bidrag til en effektiv udnyttelse af energiprodukter og til en bæredygtig energiforsyning.

BILAG

Lissabon-strategien: de vigtigste politikforanstaltninger på skatte- og toldområdet, som allerede er vedtaget eller som er under overvejelse

Europa skal være et mere attraktivt sted at investere og arbejde	Viden og innovation til sikring af vækst
<i>1. Udbygning og uddybelse af det indre marked</i>	<i>1. Større og bedre investeringer i forskning og udvikling (F&U)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag for EU-virksomheder (2008) • Forenklet skattelovgivning og ensartede spilleregler: <p>Overholdelse af momsreglerne: ”one-stop shop” (2004), hjemstatsbeskatning (2005), momsregler for internationale tjenesteydelser og finansielle tjenesteydelser (2005), (2006) og momsregler for offentlige myndigheder (2006).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Målrettede foranstaltninger med henblik på at fjerne de grænseoverskridende skattebarrierer, som EU-virksomheder står over for: <p>Grænseoverskridende udligning af underskud (2006), interne afregningspriser (2005) og kapitaltilførselsafgift (2006).</p> <ul style="list-style-type: none"> • En ny bilbeskatningsstrategi (2005) • Begrænsning af forvridningerne som følge af skattesvig og skatteunddragelse (2006). 	<ul style="list-style-type: none"> • En meddelelse om vejledning i F&U-skatteincitamenter (2006).
<i>2. Sikring af åbne og konkurrencedygtige markeder inden for EU og i resten af verden</i>	<i>2. Fremme af bæredygtig ressourceanvendelse</i>
<ul style="list-style-type: none"> • En strategi til bekæmpelse af forfalskninger (2005) • Forbedret toldlovgivning og fremme af e-told (2005). 	<ul style="list-style-type: none"> • Energi-, transport- og miljørelaterede afgifter: <p>Afgifter på dieselolie til erhvervsformål (2005), energiafgifter (2006) og bilafgifter (2005).</p>
<i>3. Bedre lovgivning på EU-plan og på nationalt plan</i>	
<p>Modernisering af momsreglerne (2005).</p>	

