



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.10.1996
COM(96) 546 def.

BELASTINGHEFFING IN DE EUROPESE UNIE

VERSLAG OVER DE ONTWIKKELING VAN DE
BELASTINGSTELSELS

(Door de Commissie ingediend)

BELASTINGHEFFING IN DE EUROPESE UNIE
VERSLAG OVER DE ONTWIKKELING VAN DE
BELASTINGSTELSELS

INHOUD

- I INLEIDING
- II DE ONTWIKKELING VAN DE BELASTINGSTELSELS BINNEN DE UNIE
- III HET BEDRIJFSLEVEN: VOLTOOIING VAN DE INTERNE MARKT
- IV DE WERKGELEGENHEID
- V HET MILIEU
- VI PLAN VAN AANPAK

I. INLEIDING

- 1.1 In het discussiestuk "Belastingheffing in de Europese Unie" van 20 maart 1996 heeft de Commissie een nieuwe alomvattende visie op het belastingbeleid voorgesteld. Met name onderstreepte zij de belangrijke uitdagingen waarvoor de Unie staat: de noodzaak om groei en werkgelegenheid te creëren, de belastingstelsels te stabiliseren en de interne markt ten volle te realiseren. Op de informele ECOFIN-Raad in Verona op 13 april jl. werd dit discussiestuk met instemming begroet en kwamen de ministers van financiën overeen de besprekingen voort te zetten in een Werkgroep van hoge ambtenaren, door de Commissie in het leven te roepen en te coördineren.
- 1.2 De ECOFIN-ministers benoemden persoonlijke vertegenwoordigers voor de Werkgroep van hoge ambtenaren, die vier maal bijeen is gekomen, op 24 juni, 19 juli, 12 september en 7 oktober 1996. Op deze bijeenkomsten was ook het Secretariaat-Generaal van de Raad vertegenwoordigd.
- 1.3 De bijeenkomsten waren voor de vertegenwoordigers een uitstekende gelegenheid om zich te buigen over en van gedachten te wisselen over enkele van de belangrijkste uitdagingen van het fiscale beleid. Op de verschillende bijeenkomsten werd de Werkgroep mondeling geïnformeerd door het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV), de Unie van Industriefederaties van de Europese Gemeenschap (UNICE) en de heer Onno Ruding¹. Het Europese Parlement werd door zijn Commissie economische en monetaire zaken en industriebeleid op de hoogte gehouden van de voornaamste onderwerpen van discussie die de Commissie aan de Werkgroep had voorgelegd.
- 1.4 In juni presenteerde de Commissie op initiatief van Voorzitter Santer een Europees Vertrouwenspact voor de werkgelegenheid. Het initiatief benadrukte met name de noodzaak om de tendens van de belastingstelsels om zich te ontwikkelen op een voor de werkgelegenheid nadelige wijze, te keren als onderdeel van een alomvattende strategie om de werkgelegenheid in de Unie te vergroten.
- 1.5 De Europese Raad van Florence benadrukte de "fundamentele bijdrage van de interne markt om de groei en de werkgelegenheid te bevorderen" en verzocht de Raad om "voorafgaand aan de Europese Raad van Dublin een verslag uit brengen over de ontwikkeling van de belastingstelsels binnen de Unie, daarbij rekening houdend met de noodzaak een belastingklimaat te scheppen dat bevorderlijk is voor het bedrijfsleven en de werkgelegenheidsschepping en te komen tot een doelmatiger milieubeleid".

¹ Voormalig minister van Financiën van Nederland en Voorzitter van het Comité van onafhankelijke deskundigen inzake de vennootschapsbelasting in de Europese Gemeenschap, dat in maart 1992 verslag uitbracht. De conclusies van de Commissie naar aanleiding van dat verslag zijn opgenomen in haar mededeling van 26 juni 1992 (SEC(92)1118).

- 1.6 In onderhavig verslag geeft de Commissie:
- een samenvatting van de standpunten van de leden van de Werkgroep van hoge ambtenaren over de onderwerpen die werden aangesneden in de Verona-notitie van de Commissie (hoofdstukken III-V);
 - haar eigen oordeel over deze specifieke onderwerpen en de aanzet tot een plan van aanpak (hoofdstuk VI).
- 1.7 De Commissie wenst haar waardering voor de ECOFIN-ministers uit te spreken voor de wijze waarop zij haar initiatief hebben ondersteund, zowel door middel van hun eigen bijdragen tot de discussies in Verona als door middel van de deelname van hun persoonlijke vertegenwoordigers in de Werkgroep van hoge ambtenaren.

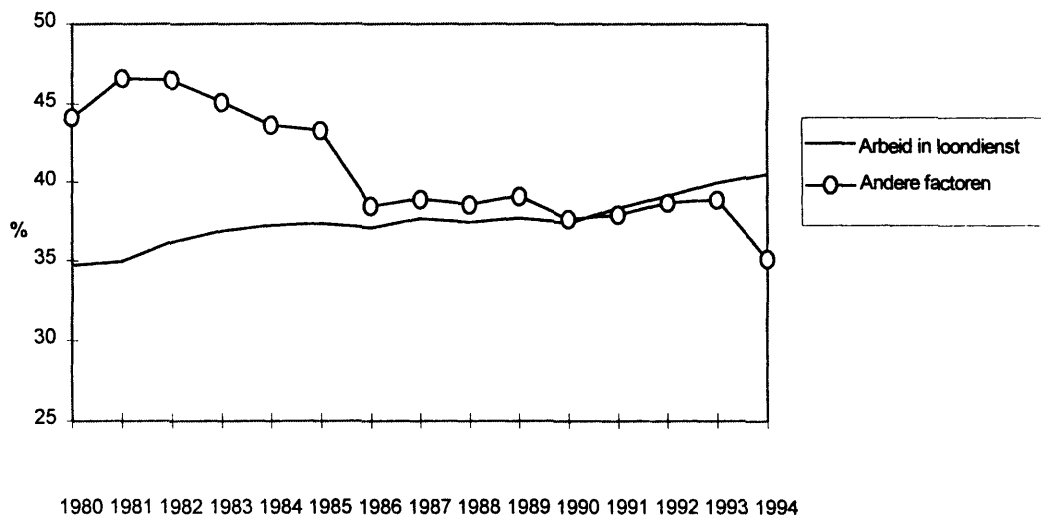
II. DE ONTWIKKELING VAN DE BELASTINGSTELSELS BINNEN DE UNIE

- 2.1 Hoe de belastingen en de sociale lasten in de 15 Lid-Staten van de Europese Unie zich hebben ontwikkeld, wordt duidelijk bij beschouwing van zowel de evolutie van de hoogte van de belastingen (bij voorbeeld gemeten in een percentage van het BBP) als van de tendensen van de structuur van de belastingen (zoals deze bijvoorbeeld blijken uit de werkelijke percentages die worden toegepast op de verschillende economische grondslagen).
- 2.2 Tussen 1980 en 1994 is het gemiddelde van de totale belastingen en sociale lasten voor de gehele EU, uitgedrukt in een percentage van het BBP, gestegen met circa twee procentpunten. Tussen de Lid-Staten bestaan echter grote verschillen. Bij beschouwing van de traditionele verdeling tussen directe en indirecte belastingen en sociale zekerheidsbijdragen blijkt dat de totale stijging van de belasting in deze periode goeddeels is toe te schrijven aan de toegenomen sociale-zekerheidsbijdragen (een stijging van 1,5 procentpunt gemiddeld voor de hele EU, voornamelijk in de jaren negentig). De ontwikkeling in deze periode brengt een duidelijker beeld naar voren dan de gegevens voor een bepaald land over een willekeurig jaar.

2.3 Eén methode voor het analyseren van de lange-termijntendensen van de belastingstructuur is het berekenen van de impliciete belastingdruk (belastingopbrengst gedeeld door de belastinggrondslag) naar economische functie (productie- en consumptiefactoren). Tussen 1980 en 1994 is het Europese gemiddelde van de impliciete belastingdruk op arbeid in loondienst gestaag toegenomen van 34,7% tot 40,5%. Voor andere productiefactoren (kapitaal, zelfstandige arbeid, energie, natuurlijke hulpbronnen) is deze gedaald van 44,1% tot 35,2% (zie onderstaande grafiek). Voor de consumptie bleef de belastingdruk min of meer stabiel, met een lichte stijging van 13,1% naar 13,8%. Ook op dit gebied is sprake van grote verschillen tussen de Lid-Staten. De grootste stijgingen van de impliciete belastingdruk in deze periode deden zich hoofdzakelijk voor in de Lid-Staten waar de belastingdruk in zijn totaliteit ook het sterkst is toegenomen.

2.4 Voor deze veranderingen van de belastingstructuur zijn vele verklaringen mogelijk, waaronder de ontwikkeling van belastingtarieven en -grondslagen, de vergrijzing van de bevolking en het feit dat inkomsten uit arbeid een relatief stabiele en gemakkelijk belastbare grondslag is. Een andere factor is wellicht de geleidelijke erosie van bepaalde belastinggrondslagen als gevolg van overmatige of schadelijke belastingconcurrentie. Op de ministersbijeenkomst van OESO-landen en de G7-top van Lyon van dit jaar werd bezorgdheid geuit over het gevaar dat bijzonder gunstige belastingregelingen, met name voor internationaal mobiele activiteiten, leiden tot een verstoring van de allocatie van middelen en tot ondermijning van de belastingopbrengst in andere landen. Ofschoon het totale effect van belastingerosie onbekend is, zijn er aanwijzingen dat de adequate belastingheffing op investeringsinkomsten in gevaar wordt gebracht door het louter uit fiscale overwegingen verleggen van investeringen van de ene Lid-Staat naar een andere of naar buiten de Unie.

Impliciete belastingdruk 1980 - 1994



III. HET BEDRIJFSLEVEN: VOLTOOIING VAN DE INTERNE MARKT

Achtergrond

- 3.1 Het bedrijfsleven is de motor voor de schepping van groei, welvaart en werkgelegenheid in de Unie. Het scheppen van een klimaat waarin het bedrijfsleven floreert, is van essentieel belang voor het behoud en de vergroting van het concurrentievermogen van de Unie in de wereld. De interne markt staat hierin centraal. Naarmate wettelijke beperkingen verdwijnen, worden de nog resterende belemmeringen of distorsies op fiscaal gebied steeds beter zichtbaar; het terrein van de belastingen wordt dan ook alom beschouwd als één van de belangrijke gebieden waarop de interne markt nog niet ten volle verwezenlijkt is. Dit geldt zelfs op gebieden als de BTW, waar het systeem ondanks een aanzienlijke hoeveelheid communautaire wet- en regelgeving nog altijd verre van toegesneden is op de behoeften van de interne markt en waar de complexiteit en de diversiteit van de toepassing ervan reële problemen opleveren.
- 3.2 Belastingstelsels moeten de ruimte bieden voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende economische bedrijvigheid in de Unie. Tegelijkertijd is het echter zaak te voorkomen dat de toegenomen mogelijkheden voor handelsverkeer en investeringen over de grenzen heen leiden tot onaanvaardbare verliezen van belastingopbrengsten ten gevolge van belastingarbitrage, -ontwijking of -fraude. Net zo als het noodzakelijk is om dubbele belastingheffing op inkomsten uit grensoverschrijdende activiteiten te voorkomen, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat transacties binnen de Unie niet geheel aan de heffing van belasting ontsnappen.

Bevordering van de groei en de bedrijvigheid

- 3.3 Er was brede overeenstemming in de Werkgroep van hoge ambtenaren dat het bedrijfsleven gebaat is bij belastingstelsels die zo eenvoudig, eerlijk en doelmatig mogelijk zijn. De afgelopen jaren neigde de tendens naar stelsels met een brede grondslag en over het algemeen lage belastingtarieven. Deze werden over het algemeen het meest geschikt geacht om aanhoudende economische groei te bevorderen en werden verkozen boven stelsels met een aantal bijzondere belastingvrijstellingen of aftrekmogelijkheden voor afzonderlijke bedrijfstakken of marktsegmenten.
- 3.4 Sommige Lid-Statens hebben niettemin bijzondere maatregelen genomen om startende ondernemingen en het midden- en kleinbedrijf te stimuleren. Beide zijn belangrijke bronnen van welvaarts- en werkgelegenheidsschepping, en beide kunnen schade ondervinden van relatief hoge kosten voor de naleving van wet- en regelgeving.

De interne markt

- 3.5 Algemeen werd erkend dat de belastingvoorschriften een belangrijk instrument voor de volledige verwezenlijking van de interne markt vormen, en dat de totstandkoming van de interne markt de belastingsstelsels zelf met bepaalde uitdagingen had geconfronteerd, met name wat de bescherming van belastinggrondslagen en het voorkomen van grensoverschrijdende belastingontwijking en -ontduiking betreft. Over de noodzaak en de mate van urgentie van doelgerichte maatregelen op communautair niveau liepen de meningen echter uiteen. Terwijl alle vertegenwoordigers wezen op het politiek gevoelige karakter van beslissingen op fiscaal gebied en de noodzaak het subsidiariteitsbeginsel te respecteren, benadrukten anderen dat dit niet mag worden aangevoerd als excuus voor het uitblijven van beslissingen of stagnatie op het gebied van de belastingen.
- 3.6 Een aantal vertegenwoordigers sprak de verwachting uit dat de fiscale distorsies nog duidelijker zichtbaar zullen worden in de derde fase van de EMU, wanneer het aantal variabelen en de transactiekosten afnemen en wisselkoersrisico's geen belemmering van betekenis meer zullen zijn voor het handelsverkeer. Anderen waren echter van mening dat de EMU bovenal het belang van het behoud van nationale flexibiliteit bij het belastingbeleid naar voren zou brengen.
- 3.7 De Werkgroep achtte het in het algemeen van belang een duidelijke middellange- tot lange-termijnvisie te ontwikkelen met betrekking tot de rol van de belastingheffing in de interne markt, maar binnen dat kader een pragmatische en praktische aanpak te volgen ten aanzien van individuele gevallen. Daarbij tekende de Werkgroep aan dat, zelfs nu er nog geen sprake is van nieuwe belastingwetgeving, een toenemend aantal zaken wordt voorgelegd aan de nationale rechtbanken en het Europese Hof van Justitie. In die zin is er sprake van een voortdurende ontwikkeling van de interpretatie van het recht. Verscheidene vertegenwoordigers gaven aan uiterst bezorgd te zijn over de mogelijke versplintering van de communautaire belastingstelsels indien de rechterlijke uitspraken niet zouden worden aangevuld door andere instrumenten.
- 3.8 Vele persoonlijke vertegenwoordigers waren van mening dat bij het communautair optreden absolute prioriteit moest worden toegekend aan het wegnemen van fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende inkomensstromen. Een groot aantal van hen noemde in dit verband met name de kwestie van de betaling van rente en royalty's tussen ondernemingen en verzocht de Commissie een nieuwe ontwerp-richtlijn op te stellen op basis waarvan de discussie hervat zou kunnen worden. Tal van vertegenwoordigers wezen op de noodzaak van de invoering van een eenvoudiger en doelmatiger BTW-stelsel ten einde de regelgeving te vereenvoudigen, versplintering van de markt tegen te gaan en de mogelijkheden voor fraude onder de huidige overgangsregelingen te elimineren. Sommige vertegenwoordigers riepen op om snel te beginnen met de tenuitvoerlegging van het programma van de Commissie betreffende een nieuw gemeenschappelijk BTW-stelsel.

- 3.9 Een aantal vertegenwoordigers was van mening dat het in 1992 uitgebrachte verslag van de commissie-Ruding een nuttige analyse bevat van de stappen die zouden moeten worden ondernomen op het gebied van de vennootschapsbelasting. Als prioriteit voor communautair optreden werden onder meer aangemerkt maatregelen met betrekking tot financiële diensten, met name levensverzekeringen en pensioenen; de inkomstenbelasting en de sociale voorzieningen voor grensarbeiders; accijnzen en de mogelijke ontwikkeling van gemeenschappelijke fiscale definities.
- 3.10 Er werd uitvoerig gediscussieerd over de vraag in hoeverre de verdragen tussen de Lid-Staten (en met derde landen) om dubbele belastingheffing te voorkomen, tegemoet komen aan de behoeften van de interne markt. Ofschoon de op het OESO-modelverdrag gebaseerde bilaterale belastingverdragen een grote bijdrage hebben geleverd tot de vergemakkelijking van het wereldwijde internationale handelsverkeer, riepen vele vertegenwoordigers op tot maatregelen om de werking ervan te verbeteren. Voorgesteld werd bepaalde terreinen waarop het risico van dubbele belastingheffing bestaat, aan te wijzen en op communautair niveau overeenstemming te bereiken over de behandeling ervan. Aldus zou een gemeenschappelijke aanpak kunnen worden ontwikkeld en het systeem kunnen worden gestroomlijnd.
- 3.11 Verschillende vertegenwoordigers noemden als één van hun voornaamste prioriteiten de ontwikkeling en versterking van de samenwerking tussen de nationale belastingdiensten bij de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking. Belastingstelsels zouden niet-discriminerend moeten zijn, maar ook terdege bestand tegen verlies aan opbrengsten als gevolg van belastingontwijking. De samenwerking zou niet alleen moeten bestaan in de uitwisseling van ervaringen over de beste methodes om ontwijking aan te pakken, maar ook in het treffen van meer doeltreffende maatregelen inzake controle en wederzijdse bijstand tussen de belastingdiensten van de Lid-Staten. Ook werd de mogelijkheid genoemd om gezamenlijke belastingcontroles te ontwikkelen voor grensoverschrijdende economische bedrijvigheid.

Belastingconcurrentie

- 3.12 Uit de gedachtenwisseling binnen de Werkgroep bleek dat de Lid-Staten verschillend dachten over de mate waarin de bedreiging van oneerlijke of schadelijke concurrentie voor de belastingopbrengst uit internationale mobiele bedrijvigheid van invloed is op het belastingbeleid. Wat als een oneerlijke maatregel moest worden aangemerkt, kon bovendien niet in een gestandaardiseerde en objectieve omschrijving worden gevat. Sommige vertegenwoordigers benadrukten hun bezorgdheid over het feit dat de gevolgen van de fiscale erosie uiteindelijk de verwezenlijking van essentiële communautaire doelstellingen in de weg zouden kunnen staan, en waren van mening dat derhalve een gemeenschappelijke aanpak binnen de Unie vereist was.

- 3.13 Een aantal vertegenwoordigers achtte het van het allerhoogste belang de communautaire mededingingsregels, met name die betreffende staatssteun, op consequente en transparante wijze toe te passen. Anderen ondersteunden weliswaar de oproep tot transparantie, maar wezen er ook op dat fiscale maatregelen niet de enige methode vormen waarmee regeringen het bedrijfsleven kunnen bijstaan, en dat de behandeling van fiscale stimuleringsmaatregelen in overeenstemming diende te zijn met het concurrentiebeleid in het algemeen, met inbegrip van de erkenning van regionale beleidsdoelstellingen. De gehele Werkgroep was voorstander van meer coördinatie tussen de Commissie en de Lid-Staten op dit terrein.
- 3.14 Binnen de Werkgroep van hoge ambtenaren bestond weinig steun voor minimale tarieven of grondslagen voor de vennootschapsbelasting in dit stadium, zelfs in het kader van de algemene doelstelling een minimaal niveau van effectieve belasting binnen de Unie zeker te stellen.
- 3.15 Een groot aantal vertegenwoordigers was daarentegen voorstander van voortzetting van initiatieven specifiek gericht op beperking of eliminatie van oneerlijke concurrentie op dit terrein, in samenhang met de werkzaamheden waarmee in het kader van de OESO reeds een begin is gemaakt. Zij stelden een aantal verdere initiatieven voor, onder andere om de interpretatie van de bestaande wetgeving te verduidelijken, om vast te stellen wat in communautair verband als aanvaardbare en onaanvaardbare gedraging moet worden beschouwd en om de uitwisseling van informatie over het fiscale beleid en fiscale maatregelen van andere Lid-Staten te verbeteren.

Belasting van inkomsten uit vermogen

- 3.16 Een groot aantal persoonlijke vertegenwoordigers vestigde de aandacht op het probleem van de belasting van inkomsten uit vermogen, zowel binnen de Unie als wereldwijd. Inkomsten uit vermogen, en in het bijzonder rente op spaartegoeden, vormen de meest mobiele grondslag, en verschillen in belasting kunnen leiden tot ernstige verstoringen van de kapitaalallocatie en de kapitaalstromen. Enkele persoonlijke vertegenwoordigers suggereerden dat deze gevoeligheid voor belastingverschillen alleen nog maar zou toenemen onder invloed van het wegvallen van wisselkoersverschillen en de vermindering van de rentever verschillen in de derde fase van de EMU.
- 3.17 Met betrekking tot dit probleem sprak een groot aantal vertegenwoordigers zich uit voor de vaststelling van een minimum belastingtarief voor rente op spaartegoeden in de hele Unie ten einde economische verstoringen en derving van belastinginkomsten te voorkomen. Enkelen waren voorstander van een minimale bronbelasting, anderen spraken zich uit voor de uitwisseling van informatie tussen de nationale diensten over rente-inkomsten van niet-ingezetenen en waren huiverig voor een bronbelasting in de Unie indien dit niet gepaard zou gaan met een wijziging van de wetgeving inzake het bankgeheim. Weer anderen waren van mening dat een combinatie van beide benaderingen wellicht de basis zou kunnen vormen om een oplossing voor de impasse te vinden.

IV. DE WERKGELEGENHEID

Achtergrond

- 4.1 De bestrijding van de werkloosheid is de grootste uitdaging waarvoor de Gemeenschap zich heden ten dage gesteld ziet. Zoals hiervoor reeds duidelijk werd, zijn de lange-termijntendensen inzake belastingen in de Gemeenschap nadelig voor de werkgelegenheid. Er zijn maatregelen genomen om een verdere substitutie van kapitaal door arbeid aan te moedigen door het structurele zwaartepunt van de belastingstelsels te verleggen van de factor arbeid naar andere produktiefactoren.
- 4.2 Een significante verlaging van de belasting op arbeid zoals aanbevolen door de Commissie in het Witboek *Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid* (van 1 à 2% van het BBP) heeft nog niet plaatsgehad. Dit is voornamelijk te wijten aan de moeilijkheden die de Lid-Staten ondervinden bij het vinden van geschikte en voldoende begrotingsmiddelen om het verlies aan inkomsten te compenseren.

De rol van de belastingheffing

- 4.3 Er bestond brede overeenstemming in de Werkgroep van hoge ambtenaren over de noodzaak de belasting op arbeid te verlagen. Enkele persoonlijke vertegenwoordigers verklaarden zich voorstander van specifieke maatregelen, met verlagingen van de belasting op arbeid voor bijzondere categorieën werknemers (bij voorbeeld langdurig werklozen, werkloze jongeren) ten einde een optimaal effect op de werkgelegenheid te sorteren. Andere persoonlijke vertegenwoordigers benadrukten de noodzaak het juiste belastingklimaat voor werkgelegenheidsschepping te creëren door de belastingdruk in zijn geheel te verlagen, ook voor bedrijven. Enkele vertegenwoordigers waren voorstander van de verlichting van de relatieve overbelasting van de factor arbeid door het zwaartepunt naar andere factoren te verleggen. Weer andere vertegenwoordigers waren van mening dat de werkgelegenheidsschepping beter zou kunnen worden gestimuleerd door verlaging van de algemene belastingdruk en door beheersing of vermindering van de overheidsuitgaven.

Maatregelen voor de lange en korte termijn

- 4.4 Een groot aantal persoonlijke vertegenwoordigers erkende de noodzaak om de lange-termijntendens van stijgende belastingen op arbeid te keren, ofschoon zij dit in de praktijk moeilijk achtten, hoofdzakelijk vanwege de beperkte speelruimte voor de financiering van significante verlagingen van de belasting op arbeid. Zij verwachtten dat van de ombuiging van deze tendens op de middellange- en lange termijn meer invloed zou uitgaan op aanwervingsbeslissingen dan van korte-termijnmaatregelen. De meeste vertegenwoordigers waren van mening dat doorslaggevend zou zijn of de werkgevers een duidelijk signaal zouden ontvangen over een ombuiging van de lange-termijntendens van de belastingstructuren en verwachtten dat zij hiermee rekening zouden houden bij hun toekomstverwachtingen.

- 4.5 Enkele persoonlijke vertegenwoordigers benadrukten het belang van korte-termijnmaatregelen die in sommige Lid-Staten werden doorgevoerd. Het betreft veelal tijdelijke verlagingen van de niet-loonkosten voor specifieke categorieën waarvan waarschijnlijk alleen tijdens de periode waarvoor de maatregelen gelden een invloed uitgaat op aanwervingsbeslissingen op de korte termijn. De kernvraag in dit verband is in hoeverre de vraag naar arbeid gevoelig is voor deze korte-termijnverlagingen van de kosten. Enkele persoonlijke vertegenwoordigers onderstreepten de risico's van deze korte-termijnmaatregelen, bij voorbeeld de hoge onvermijdelijke kosten.

Financiering van verlagingen van de belasting op de factor arbeid

- 4.6 Opties voor de financiering van verlaging van de belasting op arbeid (op zowel de korte als de lange termijn) zijn vermindering van de overheidsuitgaven en verhoging van andere belastingen. Alternatieve belastinggrondslagen kunnen zijn consumptie of andere produktiefactoren dan arbeid. De financiering van dergelijke verlagingen is gemakkelijker in perioden van krachtige economische groei.
- 4.7 Sommige persoonlijke vertegenwoordigers waren van mening dat prioriteit moet worden toegekend aan de vermindering van de overheidsuitgaven. Dit zou ruimte scheppen voor hetzij het financieren van een verlaging van de belastingen op arbeid, hetzij van een verlaging van de totale belastingdruk. Enkele andere persoonlijke vertegenwoordigers wezen op de huidige tendens in hun Lid-Staten om het zwaartepunt van de belastingen te verleggen van inkomsten, waaronder inkomsten uit arbeid, naar uitgaven of consumptie. Inzake de specifieke mogelijkheid van het gebruik van aanvullende inkomsten door een aanpassing van het gewone BTW-tarief in het nieuwe gemeenschappelijk stelsel erkenden de persoonlijke vertegenwoordigers algemeen dat van deze optie meer lange-termijn- dan korte-termijneffecten mogen worden verwacht. Enkel benadrukten de neutraliteit van BTW-verhogingen voor het concurrentievermogen in de EU. De mogelijkheid van de invoering of verhoging van milieuheffingen, waaronder energiebelastingen, om een verlaging van de belasting op arbeid te financieren en aldus de achterblijvende benutting van arbeid en de overmatige benutting van schaarse natuurlijke hulpbronnen te corrigeren, werd door verscheidene persoonlijke vertegenwoordigers onder de aandacht gebracht (zie hoofdstuk V). Ten aanzien van de belasting van andere produktiefactoren dan arbeid wezen sommige vertegenwoordigers op het belang van het bereiken van overeenstemming over "vangnetten", hetzij om stabiele alternatieven te bieden voor arbeid als belastinggrondslag, hetzij om te voorkomen dat verdere erosie van deze belastinggrondslagen optreedt waardoor de belasting op arbeid zou stijgen.

- 4.8 Vanwege de toenemende druk op hun sociale-zekerheidsstelsels hebben enkele Lid-Staten andere manieren gevonden om hun sociale uitgaven te financieren, bij voorbeeld door een verbreding van de financieringsbasis zodat de last niet langer alleen op arbeid in loondienst drukt, of door meer particuliere voorzieningen aan te moedigen. Enkele persoonlijke vertegenwoordigers benadrukten het verband tussen sociale bijdragen en sociale voorzieningen. Andere wezen erop dat gezien de vergrijzing van de bevolking en de relatieve versmalling van arbeid in loondienst als grondslag, andere manieren moeten worden gevonden om de sociale uitgaven te financieren. Enkele persoonlijke vertegenwoordigers gingen in op recente hervormingen op dit terrein.

V. HET MILIEU

Achtergrond

- 5.1 Eén van de taken van de Gemeenschap is de bevordering van duurzame economische groei zonder dat schade wordt toegebracht aan het milieu. Om te voorkomen dat hoge milieunormen nadelig uitwerken op andere doelstellingen, zoals een hoog werkgelegenheidsniveau, dat onder meer goede economische prestaties en een concurrerende Europese industrie vereist, is het van essentieel belang om kosten-effectieve oplossingen te vinden voor milieuproblemen. Belastingheffing is, vanwege de invloed op de prijzen van goederen, één van de economische instrumenten die kunnen worden gehanteerd om een evenwichtiger gebruik van schaarse natuurlijke hulpbronnen aan te moedigen en te komen tot internalisering van de externe kosten die dat gebruik teweeg brengt.
- 5.2 Milieuheffingen, bij voorbeeld op het gebruik van schaarse natuurlijke hulpbronnen en energie, kunnen in brede zin worden gedefinieerd als alle heffingen met als grondslag een specifiek negatief effect op het milieu. Afgezien van de verwerving van inkomsten fungeren deze heffingen ook als een prikkel om gedragswijzigingen tot stand te brengen. Aldus worden ze vaak beschouwd als een efficiënt economisch instrument voor de bescherming van het milieu. Ervaring op het gebied van bijvoorbeeld het gebruik van loodvrije benzine heeft aangetoond dat bij het nastreven van milieudoelstellingen vaak de beste resultaten worden behaald wanneer belastinginstrumenten worden gecombineerd met andere maatregelen die erop gericht zijn om gedragsveranderingen te bewerkstelligen.
- 5.3 De inzet van milieuheffingen, met inbegrip van energiebelastingen, is in de periode tussen 1980 en 1994 niet in enige mate van betekenis gegroeid. Voor de gehele Unie bedroegen de milieu- en energieheffingen in 1980 2,6% en in 1994 2,9%. Uit de cijfers van 1995 en 1996 blijkt een kleine toename omdat verscheidene Lid-Staten nieuwe milieuheffingen hebben ingevoerd, welke nog niet zijn meegerekend in bovenstaande cijfers. Sommige persoonlijke vertegenwoordigers beschreven de recente ontwikkelingen in hun land op het gebied van "groene" belastingen.

Milieuheffingen en verlagingen van de belasting op de factor arbeid

- 5.4 Zoals hiervoor reeds gesteld zouden de inkomsten van een wijder gebruik van milieuheffingen en energiebelastingen kunnen worden gebruikt om verlaging van de belasting op arbeid te financieren. In dit opzicht spraken enkele persoonlijke vertegenwoordigers zich uit voor het verhogen van energiebelastingen, erop wijzend dat verscheidene Lid-Staten reeds voor deze optie hadden gekozen. Energiebelastingen werden gezien als een gebied waarop nog aanzienlijke belastinginkomsten konden worden gerealiseerd, ofschoon sommige Lid-Staten reeds relatief hoge energiebelastingen kenden. Van andere milieuheffingen met een veel kleinere belastinggrondslag konden huns inziens geen hoge opbrengsten worden verwacht, zeker als deze doeltreffend waren bij het beïnvloeden van de gedragingen. Andere persoonlijke vertegenwoordigers zagen niet veel in het gebruik van energiebelastingen en milieuheffingen om de belasting op arbeid te verlagen, vooral als andere landen niet hetzelfde beleid zouden volgen. Verder werd benadrukt dat de potentieel negatieve effecten van een verhoging van de belastingen op het energieverbruik door de industrie, zouden kunnen worden ondervangen indien in de EU een gemeenschappelijke kaderregeling voor milieuheffingen zou worden ingevoerd.

VI. PLAN VAN AANPAK

Versterking van de coördinatie

- 6.1 In dit laatste deel van dit verslag zet de Commissie haar conclusies uiteen naar aanleiding van de vier bijeenkomsten van de Werkgroep van hoge ambtenaren. Deze conclusies borduren voort op het discussiestuk voor de informele ECOFIN-Raad van Verona en de beraadslagingen van de Werkgroep van hoge ambtenaren, alsmede de oproepen tot actie van de ETUC, de UNICE en de heer Onno Ruding.
- 6.2 De Commissie benadrukt dat bij elk voorstel voor communautair optreden op het gebied van belastingen ten volle rekening dient te worden gehouden met de beginselen inzake subsidiariteit en proportionaliteit. Zij streeft niet naar harmonisatie van de belastingsstelsels omwille van harmonisatie. Zij staat daarentegen een pragmatische en realistische benadering voor, gericht op een meer effectieve verdediging dan tot nu toe tegen verlies van nationale soevereiniteit door de Lid-Staten aan de marktkrachten.
- 6.3 Hoe kan een betere samenwerking op communautair niveau worden bereikt? De persoonlijke vertegenwoordigers hebben aangegeven dat er onmiskenbaar behoefte bestaat aan een werkgroep waarbinnen de Lid-Staten en de Commissie informatie kunnen uitwisselen over het belastingbeleid en waarbinnen van gedachten kan worden gewisseld over herzieningen.

- 6.4 Een dergelijke werkgroep, die zou worden voorgezeten door de Commissie, zou kunnen worden gebruikt om een strategisch overzicht te geven van het fiscale beleid en van het werk van de bestaande gespecialiseerde commissies waarin de Commissie en de Lid-Staten vertegenwoordigd zijn (indirecte belastingen, directe belastingen, verlaging van niet-loonkosten). Tevens zou de werkgroep kunnen worden opgedragen belangrijke, al dan niet wetgevende, initiatieven aan te wijzen die in globale zin zouden kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van essentiële communautaire doelstellingen, zoals die in Florence zijn uiteengezet, zonder afbreuk te doen aan het vermogen tot belastingheffing van de Lid-Staten.
- 6.5 Het beter uitwisselen van informatie inzake het beleid en de maatregelen in andere Lid-Staten zou de werkgroep in staat stellen het vraagstuk van belastingconcurrentie aan te pakken. Hiertoe zal de Commissie een aantal initiatieven ondernemen, inclusief een aantal van de door de persoonlijke vertegenwoordigers voorgestelde maatregelen. Deze initiatieven zullen gericht zijn op:
- het bereiken van brede overeenstemming over de aard van de maatregelen die in communautair verband als schadelijk moeten worden beschouwd;
 - het definiëren van gemeenschappelijke normen op uiteenlopende terreinen ("beroeps- en gedragsregels");
 - het komen tot betere coördinatie van maatregelen die door de belastingautoriteiten van de Lid-Staten worden genomen en waarmee wordt beoogd te voorkomen dat de belastingconcurrentie de gemeenschappelijke belangen schaadt;
 - versterking van de samenwerking tussen de belastingautoriteiten bij de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking;
- 6.6 Naast deze werkterreinen zou de werkgroep ook kunnen voorzien in de grote behoefte aan een onderzoek naar de belangrijkste implicaties van het beleid voor bepaalde specifieke aspecten. Voorbeelden hiervan zijn (de meeste werden genoemd door de persoonlijke vertegenwoordigers):
- de rol, de werking en de mogelijke coördinatie van de verdragen ter voorkoming van dubbele belasting;
 - de vereenvoudiging van het belastingklimaat voor het MKB en andere bedrijven;
 - de onderlinge wisselwerking tussen belastingen en sociale-zekerheidsbijdragen, met name voor grensarbeiders;
 - de belasting van internationale diensten en de effecten van nieuwe technologieën.
- 6.7 Tot slot dient verder onderzoek te worden verricht naar de onderlinge wisselwerking tussen belasting en gezamenlijke communautaire doelstellingen zoals deze werden genoemd in Florence, namelijk: bedrijfsleven, werkgelegenheid en milieu, volgens de hieronder uitgezette krachtlijnen.

Het bedrijfsleven en de interne markt

- 6.8 Ten einde de voordelen van de interne markt ten volle te benutten en het *bedrijfsleven* te stimuleren, moeten fiscale belemmeringen en andere obstakels die het handelsverkeer in de Unie bemoeilijken krachtig worden aangepakt. Door de belemmeringen op grensoverschrijdende inkomens- en kapitaalstromen weg te nemen, wordt het eenvoudiger, en dus goedkoper, om zaken te doen in de Unie. Op de lange termijn is een fiscaal neutrale omgeving, bevorderlijk voor het bedrijfsleven en de welvaartsschepping, één van de beste wegen om te komen tot vergroting van de concurrentiekracht, die in internationaal verband van essentieel belang is.
- 6.9 Ofschoon zij zich bewust is van de gevoeligheden en moeilijkheden, is de Commissie van mening dat actie moet worden ondernomen om deze barrières te slechten. Verder is zij de overtuiging toegedaan dat een gezamenlijke inspanning in onderling overleg van vitaal belang is om tot evenwichtige en op de interne markt toegesneden belastingstelsels te komen. Tot op heden heeft het Europese Hof van Justitie zich uitgesproken over een aantal belemmeringen op het vrije verkeer en de anti-discriminatiebeginselen neergelegd in de Verdragen, wanneer nationale rechtbanken van mening waren dat fiscale bepalingen de goede werking van de interne markt in de weg konden staan. Indien deze tendens zich voortzet en niet wordt aangevuld met andere maatregelen, zou dit kunnen uitmonden in een versplinterde aanpak, hetgeen nooit een doenlijk alternatief voor samenwerking kan vormen.
- 6.10 Tegen deze achtergrond acht de Commissie het noodzakelijk op vier terreinen actie te ondernemen ten einde de fiscale voorwaarden te scheppen voor een optimaal functionerende interne markt. De Commissie zal:
- voortgaan met haar werkprogramma voor de invoering van een nieuw gemeenschappelijk BTW-stelsel;
 - nieuwe voorstellen doen voor het wegnemen van fiscale belemmeringen op het grensoverschrijdende handelsverkeer, te beginnen met de betalingen van rente en royalty's tussen geassocieerde bedrijven;
 - de werkingssfeer verduidelijken en de consistente toepassing verbeteren van de communautaire mededingingsregels, inclusief de staatssteunregels;
 - zich toeleggen op het scheppen van meer mogelijkheden voor samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de belastingautoriteiten, met name door middel van specifieke voorstellen voor de integratie van samenwerkingsinstrumenten en voor de intensivering van de wederzijdse bijstand bij de inning van belastingen.
- 6.11 Ten aanzien van de belasting op rente-inkomsten uit spaargelden is de Commissie van mening dat de situatie momenteel dermate verstoring is dat ingrijpen noodzakelijk is. Een eerste stap in de goede richting is haars inziens de invoering van een minimale bronbelasting volgens de krachtlijnen die werden uitgezet in het voorstel van 1989. Dit

zou niet het effect hebben van het verankeren van het principe van bankgeheim en het verzekert dat ten minste een minimum belasting wordt geheven op alle rente-inkomsten in de Unie. Derhalve dringt zij er bij de Raad op aan het bestaande voorstel betreffende de belastingheffing op rente-inkomsten uit spaartegoeden opnieuw in overweging te nemen.

Bevordering van de werkgelegenheid

- 6.12 Met betrekking tot de bevordering van de *werkgelegenheid* bestaat alom overeenstemming over de noodzaak de tendens van de belastingstructuren naar de relatieve overbelasting van de factor arbeid ten opzichte van andere heffingsgrondslagen, om te buigen. De Commissie benadrukt dat de Lid-Staten, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de flexibiliteit dienen te hebben om zelf te kiezen volgens welke methode zij de belasting op arbeid verlagen en op welke wijze zij deze verlagingen financieren. Alle financieringsopties kennen hun beperkingen: elke optie dient te worden overwogen, inclusief een combinatie ervan. De Commissie hecht grote waarde aan de uitwisseling van informatie en ervaringen die momenteel met betrekking tot deze aangelegenheden plaatsheeft, aansluitend op de publicatie van haar verslag over de toekomst van de sociale zekerheid in de Gemeenschap.
- 6.13 Op de korte termijn hebben de maatregelen die in tal van Lid-Staten werden genomen om de niet-loonkosten te verminderen, gericht op specifieke categorieën werknemers zoals laaggeschoolde werknemers of schoolverlaters, bij de huidige economische omstandigheden nog niet geleid tot significante verminderingen van de werkloosheid. Uit ervaring is echter gebleken dat het effect van dergelijke maatregelen aanzienlijk kan worden vergroot indien deze zorgvuldig zijn ontworpen. Deze maatregelen zouden wellicht doeltreffender zijn indien zij hand in hand zouden gaan met werkgelegenheidsschepping en op flexibele wijze worden gecombineerd met experimenten met wijzigingen van de arbeidsorganisatie of de arbeidstijd. Voorts zou het zo eenvoudig mogelijk houden van de maatregelen bijdragen tot een optimale respons en de kosten voor de naleving van wet- en regelgeving zo laag mogelijk houden, in het bijzonder voor de kleinste ondernemingen. Aangezien het MKB de belangrijkste banenmotor van de Unie is, dient het fiscale beleid tevens diens vermogen tot werkgelegenheidsschepping te bevorderen en te ondersteunen. Door bij de belastingheffing beter rekening te houden met immateriële investeringen zou evenzo kunnen worden bijgedragen tot de ontwikkeling van kwalificaties, de verbetering van vaardigheden en ook tot betere innovatiestrategieën.

- 6.14 Voor de langere termijn is de Commissie van mening dat de onderlinge afstemming van fiscale maatregelen en de presentatie ervan als onderdeel van een communautaire inspanning ter vermindering van de werkloosheid grote voordelen kan opleveren. Het is van cruciaal belang om de deelnemers aan het economisch verkeer ervan te overtuigen dat de belastingstructuren van nu af aan beter zullen worden afgestemd op de bevordering van de werkgelegenheid. Een dergelijke onderlinge afstemming zou met name vruchten afwerpen bij het ombuigen van de lange-termijntendens van de belastingstructuren en bij het verwerven van het noodzakelijke vertrouwen als onderdeel van het Europese vertrouwenspact.

Het milieu

- 6.15 Ten aanzien van het *milieu* erkent de Commissie de noodzaak te onderzoeken of en in hoeverre het gebruik van energieheffingen en miliebelastingen kan worden uitgebreid. De praktijk wijst uit dat bij het nastreven van milieudoelstellingen meestal de beste resultaten worden behaald wanneer de belastinginstrumenten worden gecombineerd met andere maatregelen en op consequente wijze worden toegepast om gedragswijzigingen te bewerkstelligen. Bij de keuze van de instrumenten moeten de effecten voor het concurrentievermogen, de werkgelegenheid en het milieu zorgvuldig worden afgewogen.
- 6.16 Hoewel de optimale combinatie van beleidsinstrumenten om milieudoelstellingen te bereiken wellicht niet voor alle Lid-Staten dezelfde is, is het van essentieel belang dat de verschillen verenigbaar zijn met een goede werking van de interne markt. In dit verband zal de Commissie binnenkort een mededeling publiceren waarin zij de Lid-Staten richtsnoeren zal aanreiken inzake het gebruik van milieuheffingen op basis van de huidige gemeenschapswetgeving.
- 6.17 Ofschoon de Lid-Staten zelf zullen moeten bepalen in welke mate fiscale instrumenten noodzakelijk zijn om hun nationale milieudoelstellingen te verwezenlijken, is op één terrein communautair ingrijpen onmiskenbaar noodzakelijk. Dit betreft de belastingheffing op energieproducten die, onder andere, een belangrijke rol speelt bij het bereiken van de doelstelling om de uitstoot van CO₂ in het jaar 2000 te stabiliseren op het niveau van 1990. In deze context zal de Commissie vóór het eind van het jaar nieuwe voorstellen doen voor de belasting van energieproducten. Deze voorstellen zullen een gemeenschappelijk kader bieden, waarbinnen Lid-Staten de flexibiliteit wordt geboden om hun belastingstelsels aan te passen volgens hun eigen nationale omstandigheden, zonder echter afbreuk te doen aan de goede werking van de interne markt.

Conclusies

- 6.18 Gelet op de voorgaande analyse en de voorgaande krachtlijnen acht de Commissie het dringend noodzakelijk om vooruitgang te boeken, zowel ten aanzien van afzonderlijke kwesties als ten aanzien van de algehele oriëntatie van het belastingbeleid. Een werkgroep die zich buigt over het belastingbeleid zou een waardevolle bijdrage kunnen leveren tot de ontwikkeling en de beoordeling van de vooruitgang op het geheel van deze terreinen. Op de langere termijn zou deze werkgroep de weg kunnen voorbereiden voor algemene overeenstemming ten einde het belastingbeleid beter af te stemmen op de verwezenlijking van de kerndoelstellingen van de Unie en tegelijkertijd de belastinggrondslagen te beschermen tegen schadelijke belastingconcurrentie.
- 6.19 De Commissie verzoekt de Raad:
- i) nota te nemen van dit verslag en het onder de aandacht van de Europese Raad te brengen;
 - ii) één van haar volgende bijeenkomsten te wijden aan een onderzoek van zowel de bestaande Commissie-voorstellen als mogelijke toekomstige actie, in onderlinge samenhang;
 - iii) in te stemmen met de aanvang van de werkzaamheden in de werkgroep en met de grote lijnen van haar agenda zoals voorgesteld in dit verslag.

ISSN 0254-1513

COM(96) 546 def.

DOCUMENTEN

NL

09

Catalogusnummer : CB-CO-96-547-NL-C

ISBN 92-78-10722-0

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg