



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 1 juni 2001 (13.06)
(OR. fr)**

9456/01

LIMITE

FISC 104

INGEKOMEN DOCUMENT

van:	de heer Bernhard ZEPTER, adjunct-secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	30 mei 2001
aan:	de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger
Betreft:	Fiscaal beleid in de Europese Unie - prioriteiten voor de komende jaren

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument - COM(2001) 260 def.

Bijlage: COM(2001) 260 def.



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.5.2001
COM(2001) 260 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Algemene context voor de ontwikkeling van het fiscale beleid van de EU	4
2.1	Recente ontwikkelingen in de EU	4
2.2	De wereldwijde tendens naar economische integratie en samenwerking	6
2.3	Fiscaal beleid van de EU: algemene doelstellingen	7
2.4	Methoden om deze doelstellingen te bereiken	8
3.	Fiscaal beleid van de EU: specifieke doelstellingen voor de komende jaren	9
3.1	Indirecte belastingen	9
3.1.1	Belasting over de toegevoegde waarde	9
3.1.2	Accijnzen	11
3.1.3	Energie- en milieuheffingen	12
3.1.4	Belasting op voertuigen	13
3.1.5	Rechten op tabak en alcohol	14
3.2	Directe belastingen	14
3.2.1	De internationale context	14
3.2.2	Belastingen op ondernemingen	15
3.2.3	Persoonlijke inkomstenbelasting	17
3.2.4	Belasting op pensioenen	18
3.3	Aanpakken van belastingfraude – directe en indirecte belastingen	19
3.4	Verwezenlijking van de doelstellingen van het fiscale beleid in het kader van de uitbreiding	20
4.	Mechanismen om de doelstellingen te verwezenlijken	21
4.1	Het besluitvormingsproces	21
4.2	De taak van de Commissie als hoedster van de verdragen	22
4.3	Verruiming van de inzetbare beleidsinstrumenten	23
4.4	Nauwere samenwerking	24
5.	Conclusie	24

1. INLEIDING

De laatste jaren wordt de bijdrage van het fiscale beleid tot de doelstellingen van de Gemeenschap in toenemende mate gekoppeld aan de ontwikkeling van de interne markt, de EMU en verdere economische integratie. Bij de invoering van de interne markt, begin jaren negentig, stelde de Gemeenschap een grote hoeveelheid wetgeving vast inzake btw en accijnzen. Bij deze gelegenheden bleek echter eens te meer dat er geen samenhangend beleid inzake directe belastingen was. Tegelijkertijd werd duidelijk dat voorstellen voor belastingwetgeving maar al te vaak als geïsoleerde gevallen werden behandeld en niet werden ingebed in de context van het EU-beleid in bredere zin.

Op een informele bijeenkomst van de ECOFIN Raad in april 1996 in Verona wees de Commissie op het contrast tussen de noodzaak van verdere fiscale coördinatie in de EU en het aantal nieuwe besluiten op dit gebied, en stelde daarom een nieuwe, alomvattende aanpak voor. Voor de EU werden drie onderling gekoppelde en wederzijds versterkende uitdagingen geïdentificeerd:

- stabilisering van de belastingopbrengsten van de lidstaten;
- soepel functioneren van de interne markt;
- bevordering van de werkgelegenheid.

Bij het ontwikkelen van deze benadering zette de Commissie de noodzaak van sterkere fiscale coördinatie in de EU uiteen in haar mededeling van 1 oktober 1997¹, op basis waarvan in de Raad op 13 oktober 1997 over het fiscale beleid werd gedebatteerd. Hoewel de ontwikkelingen in de richting van sterkere coördinatie op fiscaal gebied de afgelopen drieënehalf jaar slechts langzaam zijn verlopen, zijn toch enkele belangrijke successen behaald, met name wat directe belastingen betreft. Vooral het brede akkoord over de kernelementen van het belastingpakket dat de Raad op 26–27 november 2000 bereikte, was een belangrijke stap voorwaarts in de richting van de genoemde doelen.

Dankzij de inspanningen om schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan door middel van de gedragscode voor de belastingheffing op ondernemingen en de voorstellen voor de belasting op inkomsten uit spaargelden, kunnen de lidstaten hun vermogen om belastingopbrengsten te genereren consolideren. Dit maakt het mogelijk de hoge gemiddelde belastingdruk op arbeid te verminderen. Het is daarom van belang dat de Gemeenschap de verschillende onderdelen van het belastingpakket consequent doorvoert. De Commissie is er echter sterk van overtuigd dat op het gebied van belastingcoördinatie nog veel meer werk te doen is. De Gemeenschap is nu in de gelegenheid om de belangrijkste begunstigden van de interne markt – burgers en bedrijfsleven – voor het voetlicht te plaatsen. Bovendien heeft de wereld sinds 1996 niet stilgestaan. De toenemende mondialisering van de economie en de invloed van snelle technologische ontwikkeling op het gedrag van ondernemingen en de aard van economische bedrijvigheid, maken herziening van het fiscale beleid van

¹ COM(97) 495 – vooral de punten 3 t/m 11, waarin de noodzaak van belastingcoördinatie wordt uiteengezet.

de EU des te urgenter. De groeiende kloof tussen de besluiten op fiscaal gebied die nodig zijn om de doelen die de Gemeenschap zich heeft gesteld te bereiken, en de daadwerkelijke resultaten, is daarom zorgwekkend.

In deze mededeling zet de Commissie haar visie uiteen op de fundamentele prioriteiten voor het fiscale beleid van de Europese Unie in de komende jaren. Het document geeft een overzicht van de algemene aanpak die de Gemeenschap volgens de Commissie zou moeten volgen, een en ander in overeenstemming met de bredere beleidsdoelstellingen van de EU, en schenkt aandacht aan enkele prioriteiten voor bepaalde belastingonderdelen. Omdat voor de besluitvorming op belastinggebied unanimiteit vooralsnog een vereiste blijft, bekijkt deze mededeling ook of, naast wetgeving, andere instrumenten voor het bereiken van deze prioritaire doelstellingen geschikt zijn.

2. ALGEMENE CONTEXT VOOR DE ONTWIKKELING VAN HET FISCALE BELEID VAN DE EU

De Gemeenschap staat momenteel voor een aantal grote uitdagingen: zowel intern in verband met de voltooiing van de interne markt en de Economische en Monetaire Unie (EMU) en extern nu de EU zich voorbereidt op de uitbreiding, als in de context van de nieuwe gemondialiseerde economie.

2.1 Recente ontwikkelingen in de EU

De Europese Raad van Lissabon formuleerde een ambitieus strategisch doel voor de EU: „de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.” Verwezenlijking van dit doel was het kernpunt van de Europese Raad die onlangs in Stockholm plaatsvond. De belastingstelsels van de lidstaten moeten op de noodzakelijke markthervormingen gericht zijn. Alleen al om die reden moet de Gemeenschap het fiscale beleid in een nieuw perspectief plaatsen.

In het kader van de intergouvernementele conferentie (IGC) 2000 is inmiddels overeenstemming bereikt over hervormingen van de instellingen van de Gemeenschap die – ondanks de teleurstellende resultaten van de verdragsonderhandelingen wat de besluitvorming over belastingkwesties betreft – de weg zullen banen voor de uitbreiding. De komende jaren verwelkomt de EU een aantal nieuwe lidstaten, elk met zijn eigen unieke belastingstelsel. Het is van cruciaal belang de communautaire wetgeving vóór de uitbreiding zoveel mogelijk te consolideren en stabiliseren. Na de uitbreiding is het bovendien essentieel dat de belastingheffing het voor de huidige en de nieuwe lidstaten niet onmogelijk maakt op gelijke voet te concurreren en ten volle van de interne markt te profiteren.

In de derde fase van het EMU heeft het Stabiliteits- en groeipact de discussie in toenemende mate gericht op de budgettaire ontwikkelingen. De globale richtsnoeren voor het economisch beleid hebben geleid tot nieuwe uitdagingen voor het begrotingsbeleid van de lidstaten. Een vrijwel evenwichtige begroting of een begrotingsoverschot blijft een vereiste voor macro-economische stabiliteit. Zonder een dergelijke gezonde begroting in gevaar te brengen, moeten de overheidsfinanciën zoveel mogelijk bijdragen tot groei en werkgelegenheid. Er moet een goed evenwicht tot stand komen van terugdringing van het overheidstekort, verlaging van de

belastingen en financiering van overheidsinvesteringen op cruciale terreinen. Door verlaging van de algehele belastingdruk kunnen hindernissen voor werkgelegenheid, ondernemerschap en groei weg worden genomen.

De mededeling van de Commissie van 21 december 2000 over *De bijdrage van de openbare financiën aan de groei en de werkgelegenheid*² heeft laten zien dat de belastinghervormingen van de afgelopen drie jaar over het geheel genomen een stap in de goede richting zijn. Enkele lidstaten hebben hun belastingstelsel reeds in enige mate werkgelegenheidsvriendelijker gemaakt door de belastingdruk op arbeid te verlagen. Naar internationale maatstaven is deze in veel lidstaten echter nog zeer hoog. Hoewel de hervormingen niet overal even ingrijpend en verreikend zijn, verlagen de meeste lidstaten de directe belastingen op het persoonlijk inkomen en het bedrijfsinkomen, en in sommige gevallen de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers en werknemers.

In het kader van de beleidsdialoog in de EU wordt gestreefd naar een geïntegreerde aanpak, met meer aandacht voor beleidsopties en knelpunten voor de belastingheffing. Belastingverlagingen moeten gericht zijn op terreinen waar zij gunstige effecten hebben aan de aanbodzijde, en gepaard gaan met hervorming van de uitkeringsstelsels, zodat groeipotentieel en werkgelegenheid worden versterkt. Nadruk wordt gelegd op de noodzaak de belastingdruk op arbeid en de indirecte arbeidskosten te verlagen, met name voor relatief ongeschoolde en laagbetaalde arbeid. Deze aanpak wordt weerspiegeld in de globale economische beleidsrichtsnoeren 2001³ en de Europese Werkgelegenheidsstrategie⁴. Deze geven voor elke lidstaat specifieke aanbevelingen en voorzien in toezicht op EU-niveau.

Verder is het voor een duurzame verlaging van de algehele belastingdruk essentieel dat een evenwicht tot stand wordt gebracht tussen belastingverlaging, investering in overheidsdiensten en handhaving van de begrotingsdiscipline.

De Gemeenschap heeft minder succes met het bevorderen van een gemeenschappelijk milieuvriendelijk belastingbeleid. Toch bestaat er een politieke consensus over de merites daarvan: in veel lidstaten gingen bijvoorbeeld verlagingen van de directe belastingen verlaagd met de invoering of verhoging van energie- of milieubelastingen. De recente beroering na de verhoging van de olieprijs laat zien dat de Gemeenschap een samenhangend fiscaal beleid nodig heeft. Door het gebrek aan vooruitgang dreigt het gevaar dat het vermogen van de Gemeenschap wordt aangetast om haar verbintenissen in het kader van het protocol van Kyoto na te komen en, meer in het algemeen, actie te ondernemen op dit en andere politiek belangrijke beleidsterreinen. De recente mededeling van de Commissie *Een duurzaam Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling*⁵ stelt in dit verband dat Kyoto pas de eerste stap is: de EU moet broeikasgassen daarna nog verder terugdringen, onder meer door ambitieuze streefcijfers voor milieuheffingen vast te stellen. Ook de gezondheidszorg en de

² COM(2000) 846

³ Aanbeveling van de Commissie inzake de globale richtsnoeren 2001 voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap. COM(1999) 224 van 25.4.2001, blz. 11 en 12.

⁴ Besluit nr. 2001/63/EG van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (PB L 22 van 24.1.2001, blz. 18).

⁵ COM(2001) 264

bescherming van de consument moeten in het fiscale beleid worden geïntegreerd, zoals nu al gebeurt in het kader van de indirecte belastingen.

Het fiscale beleid kan tenslotte een grote rol spelen bij het bevorderen van onderzoek en ontwikkeling en innovatie in de EU. De conclusies van Lissabon roepen de Raad en de Commissie ertoe op om, waar nodig met de lidstaten, het klimaat voor particulier onderzoek, partnerschappen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en nieuwe high-techbedrijven bedrijven te bevorderen door onder meer hun belastingbeleid.

2.2 De wereldwijde tendens naar economische integratie en samenwerking

Tegelijkertijd vragen mondialisering en de sterk gegroeide handels- en kapitaalsstromen om een Gemeenschapsbeleid dat de wereldwijde concurrentiekracht van de EU juist versterkt, en niet in gevaar brengt. Technologische vernieuwing en in het bijzonder de ontwikkeling van de elektronische handel versterken de mobiliteit van bepaalde vormen van economische activiteit, vooral in de dienstensector, en de mobiliteit van kapitaal. Bedrijven zijn in de EU steeds vaker in meer dan een lidstaat actief, en het aantal internationale fusies en overnames is groter dan ooit tevoren. In deze gewijzigde omgeving moet er een einde komen aan fiscale belemmeringen voor het vrije verkeer van kapitaal en belastingmaatregelen die concurrentievervalsend werken. Tegelijkertijd moeten de fiscale stelsels in de EU voldoende flexibel blijven om op deze ontwikkelingen te kunnen inspelen, terwijl hun structuur zo eenvoudig mogelijk moet blijven om de nalevingskosten zo laag mogelijk te houden.

Belastingstelsels moeten verder ook transparant zijn: dit zorgt ervoor dat de juiste belasting op het juiste moment en op de juiste plaats wordt betaald, en dat de mogelijkheden voor fraude en ontduiking minimaal zijn. Er bestaat een groeiende internationale consensus – in de EU en in de OESO – dat dit alleen kan worden bereikt door grensoverschrijdende samenwerking en vooral door uitwisseling van informatie. De laatste paar jaar zien we een streven naar nauwere samenwerking tussen de lidstaten van de EU: voorbeelden daarvan zijn het principeakkoord inzake uitwisseling van informatie over inkomsten uit spaargelden en wederzijdse bijstand bij invordering van belasting. Ten aanzien van de belastingheffing op inkomsten uit spaargelden wil de EU die samenwerking tot buiten haar grenzen uitbreiden. De Commissie en het voorzitterschap voeren daarom momenteel besprekingen met de Verenigde Staten, Zwitserland, Liechtenstein, Monaco, Andorra en San Marino over de invoering van soortgelijke maatregelen als die in de ontwerprijtlijn.

Dit zijn welkome ontwikkelingen. De mogelijkheden voor samenwerking in de vorm van wederzijdse bijstand worden echter bij lange na niet volledig benut. Intensievere samenwerking is een grote stap voorwaarts in de strijd tegen belastingfraude en leidt tot efficiëntere belastinginning. Mogelijke opbrengstenderving door de gecoördineerde verwijdering van fiscale barrières voor de interne markt zou hierdoor worden gecompenseerd. Dit is de reden waarom de Commissie het van belang acht dat besluiten inzake voorstellen voor wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kunnen worden vastgesteld, zoals volgens het verdrag al mogelijk is (artikel 95), en unanimititeit (artikel 93 of 94) niet vereist is.

2.3 Fiscaal beleid van de EU: algemene doelstellingen

Met welk type fiscaal beleid kan de EU de inspanningen van de lidstaten om hun belastingstelsel te hervormen ondersteunen? Het is duidelijk dat zo'n beleid allereerst de belangen moet dienen van burgers en bedrijven die willen profiteren van de vier vrijheden die de interne markt biedt: vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal en vrijheid van dienstverlening. Het beleid moet zich daarom richten op het wegnemen van fiscale obstakels voor die vier vrijheden. Omdat belastingstelsels ook worden toegepast voor toewijzings-, herverdelings- en stabiliseringsdoeleinden, moeten de fiscale consequenties bovendien ook duidelijk zijn voor de betrokkenen. Om al deze redenen moeten de belastingstelsels eenvoudiger en transparanter worden. In dit verband moet worden onderkend dat, hoewel schadelijke belastingconcurrentie zowel in EU-verband als op internationaal vlak (met name in de OESO) moet worden bestreden en de verdragsbepalingen over overheidssteun moeten worden geëerbiedigd, een zekere mate van belastingconcurrentie binnen de EU onvermijdelijk kan zijn en kan bijdragen tot vermindering van de belastingdruk.

In de tweede plaats moeten de initiatieven van de EU op fiscaal gebied ervoor zorgen dat het belastingstelsel bijdraagt tot efficiënter functioneren van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten en tot een correct functioneren van de arbeidsmarkt. Dit is een vereiste voor het verwezenlijken van de doelstellingen van Lissabon. Het fiscale beleid moet dus gericht zijn op het wegnemen van fiscale barrières en versturende invloeden, het terugdringen van de inefficiëntie die het gevolg is van het bestaan van vijftien verschillende belastingstelsels in de EU en het vereenvoudigen van deze belastingstelsels zodat zij voor de belastingbetaler toegankelijk worden. Ook moet worden gezorgd voor efficiëntere belastinginning ter compensatie van mogelijke inkomstenderving als gevolg van het gecoördineerd wegnemen van fiscale obstakels.

In de derde plaats moet het fiscale beleid van de EU, overeenkomstig de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, stimuleren dat de nominale tarieven worden verlaagd terwijl de belastinggrondslag wordt verbreed, zodat economische distorsie in de belastingstelsels van de lidstaten kan worden teruggedrongen.

Deze doelstellingen voor het fiscale beleid van de EU kunnen niet in een isolement worden nagestreefd: ze moeten verenigbaar zijn met andere algemene beleidsdoelstellingen van de EU. Met name moet het fiscaal beleid van de EU nu:

- het in Lissabon geformuleerde streven ondersteunen om de EU tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken;
- de succesvolle voortgang en de ontwikkeling van de interne markt bevorderen, door voor en na de uitbreiding alle EU-lidstaten in staat te stellen op gelijke voet te concurreren en ten volle van de interne markt te profiteren;
- bijdragen tot een duurzame verlaging van de algehele belastingdruk in de EU, met instandhouding van een evenwicht tussen belastingverlaging, investering in overheidsdiensten en duurzame begrotingsdiscipline;
- het beleid van de EU op economisch gebied en voor werkgelegenheid, innovatie, volksgezondheid, consumentenbescherming, duurzame ontwikkeling, milieu en energie versterken;

- de modernisering van het Europees Sociaal Model ondersteunen.

2.4 Methoden om deze doelstellingen te bereiken

Bij de besprekingen over de wijze waarop de hierboven aangegeven algemene doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt, is een van de meest gestelde vragen in welke mate fiscale harmonisatie op EU-niveau noodzakelijk of wenselijk is.

Het is duidelijk dat er geen behoefte is aan totale harmonisatie van de belastingstelsels van de lidstaten. Mits de regels van de Gemeenschap worden nageleefd, kan iedere lidstaat naar eigen voorkeur het belastingstelsel vaststellen dat hij het meest geschikt acht. Het niveau van de overheidsuitgaven is ook een zaak van nationale voorkeur, zolang deze uitgaven door de inkomsten maar zodanig kunnen worden bekostigd dat de begroting in evenwicht blijft of een overschot vertoont. Het is van wezenlijk belang te benadrukken dat fiscale harmonisatie op vele terreinen niet nodig of wenselijk is, omdat de kenmerken van de belastingstelsels van de lidstaten en de voorkeuren van de lidstaten sterk uiteenlopen. De lidstaten maken hun keuze echter niet in isolement, en ook de internationale aspecten moeten in aanmerking worden genomen. De belastingcoördinatie binnen de EU moet er bijvoorbeeld toe bijdragen dat de standpunten die de lidstaten in internationale fora als de OESO innemen onderling verenigbaar zijn.

Verregaande harmonisatie is echter wel essentieel voor de indirecte belastingen. Het verdrag voorziet specifiek in een dergelijke harmonisatie (in artikel 93), omdat indirecte belastingen een rechtstreekse belemmering kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen en de vrijheid om diensten te verlenen binnen de interne markt. Bovendien kunnen zij leiden tot concurrentievervalsing. Voor dit terrein is dan ook reeds een groot aantal richtlijnen en verordeningen vastgesteld. De Commissie heeft, met name voor de btw en milieu- en energiebelasting een duidelijke wetgevingsstrategie.

Wat de inkomstenbelasting betreft is de gedachte dat die aan de lidstaten kan worden overgelaten, ook wanneer de Europese Unie tot een hoger integratieniveau komt. De lidstaten moeten zich echter houden aan de fundamentele beginselen van het verdrag met betrekking tot het verbod van discriminatie en het vrije verkeer van werknemers binnen de EU. Coördinatie van de nationale belastingstelsels kan verder ook voor dit terrein noodzakelijk zijn, teneinde discriminatie in grensoverschrijdende situaties te voorkomen of om obstakels voor de vier vrijheden weg te nemen (een goed voorbeeld is de fiscale behandeling van arbeidspensioenen).

Ten aanzien van directe belasting van mobiele belastinggrondslagen is de noodzaak van een zekere mate van coördinatie al onderkend, met name waar het gaat om de uitwisseling van informatie over inkomsten uit spaargelden: in de reeds goedgekeurde richtlijnen inzake belastingen op ondernemingen (krachtens artikel 94 van het verdrag); in de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen; en in de voorgestelde richtlijn inzake rente en royalty's. Het kan echter zijn dat in de nabije toekomst een ambitieuzer aanpak nodig is. Artikel 94 van het verdrag voorziet in „onderlinge aanpassing” van voorschriften inzake directe belastingen die „rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.” De Commissie onderzoekt of verdere maatregelen kunnen worden genomen om door directe belastingen veroorzaakte hindernissen voor de interne markt weg te nemen, met name op het gebied van de belastingheffing

op ondernemingen, zonder de soevereiniteit van de lidstaten aan te tasten. Verdere coördinatie van de nationale belastingstelsels wat de belastingheffing op ondernemingen betreft kan bijdragen tot het vermijden van dubbele belastingheffing of onbedoeld uitblijven van belastingheffing, en tot het wegnemen van de eerder genoemde fiscale belemmeringen. Nadere analyse is dus noodzakelijk. Rekening moet daarbij worden gehouden met enerzijds verstoringen van de werking van de interne markt en anderzijds het effect van belastingconcurrentie. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet over de hoogte van de belastingen voor dit terrein echter door de lidstaten zelf worden beslist.

In de praktijk geven de laatste jaren enige vooruitgang te zien ten aanzien van belastingcoördinatie op EU-niveau. De Commissie juicht deze tendens toe, maar is tevens van oordeel dat op dit terrein verdere stappen kunnen en moeten worden ondernomen. Het is onaanvaardbaar dat er nu, acht jaar na de streefdatum voor de voltooiing van de interne markt, nog zoveel belemmeringen bestaan voor de verwezenlijking van kerndoelen van de Gemeenschap. Nu het werk aan het belastingpakket goed lijkt te vorderen, moet nadere aandacht worden geschonken aan het verwijderen van deze belemmeringen. Het is hoog tijd om de belangen van de EU-belastingbetaler voor het voetlicht te plaatsen. Deel 3 van deze mededeling noemt een aantal specifieke doelstellingen op dit gebied.

De Commissie blijft van oordeel dat, in ieder geval voor sommige belastingvraagstukken, besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid een noodzaak is. Eenparigheid van stemmen wordt voorlopig echter als juridische grondslag gehandhaafd. Gezien de problemen om voor wetgevingsbesluiten tot unanimiteit te komen, problemen die door de uitbreiding nog zullen verergeren, dient de Gemeenschap voor initiatieven op fiscaal gebied ook andere instrumenten in overweging te nemen. Het volledige scala van mogelijkheden wordt in deel 4 van deze mededeling besproken.

3. FISCAAL BELEID VAN DE EU: SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN VOOR DE KOMENDE JAREN

3.1 Indirecte belastingen

De Commissie meent dat de directe belastingen in hoge mate moeten worden geharmoniseerd, zoals het verdrag ook voorschrijft. Voor een correct functioneren van de interne markt moeten de stelsels voor btw en accijnzen efficiënt werken en volledig beantwoorden aan de behoeften van het bedrijfsleven en de consumenten in de EU. Het voortbestaan van allerlei verschillende uitzonderingsbepalingen voor btw en accijnzen is in dit verband geen goede zaak. Wat het goederenverkeer betreft moet bovendien worden gezorgd voor volledige consistentie van de stelsels voor indirecte belastingen met de douane-unie. Dit geldt zowel voor de buitengrens van de EU als in verband met de afschaffing van de binnengrenzen. De Commissie is voornemens deze kwestie nader te onderzoeken en indien nodig voorstellen voor wetgeving in te dienen.

3.1.1 Belasting over de toegevoegde waarde

De Commissie werkt reeds geruime tijd intensief aan verbetering van het btw-stelsel om dit beter aan te passen aan de behoeften van de interne markt. Het in 1987

ingediende voorstel voor een gemeenschappelijk btw-stelsel op basis van de oorsprong was gericht op de totstandbrenging van een werkelijke eengemaakte markt, waarbinnen intracommunautaire aan- en verkoop van goederen op dezelfde wijze zouden worden behandeld als binnen lidstaten. Toen op 1 januari 1993 de grenscontroles werden afgeschaft, was het op de oorsprong gebaseerde systeem echter nietverwezenlijkt. Als overgangsmaatregel werd daarom een stelsel ingevoerd waarbij de belasting wordt geheven in het land van verbruik, volgens de tarieven en voorwaarden van dat land. Dit overgangssysteem heeft een aantal gebreken: het is gecompliceerd, fraudegevoelig en verouderd.

In 1996 deed de Commissie een voorstel voor een programma voor geleidelijke overgang naar de definitieve op de oorsprong gebaseerde regeling. Later werd in dit verband nog een aantal andere voorstellen ingediend. De afgelopen jaren is het echter duidelijk geworden dat de meeste lidstaten, in verband met de belastingopbrengsten uit de btw, een geringe bereidheid vertonen om in te stemmen met voorstellen die in de richting gaan van de definitieve regeling. Uit vrees voor derving van belastingopbrengsten zijn de lidstaten in dit stadium niet bereid tot aanvaarding van verdere harmonisatie van tarieven en structuren en van de herverdeling van de belastingopbrengsten die de definitieve regeling met zich mee zou brengen.

Gezien deze problemen deed de Commissie in juni 2000 een voorstel voor een nieuwe strategie⁶, dat bij de indiening in de Raad door de lidstaten over het algemeen gunstig werd ontvangen. De strategie is met name bedoeld om een algehele verbetering van het functioneren van het huidige btw-stelsel tot stand te brengen, die rechtstreeks ten goede komt aan de belastingbetaler in de EU. De definitieve regeling op basis van de oorsprong blijft echter het streven voor de lange termijn. De strategie is gericht op vereenvoudiging, modernisering en meer uniforme toepassing van de bestaande regelingen en op nauwere administratieve samenwerking. Doel is het aanmoedigen van legitieme handelstransacties binnen de interne markt en het voorkomen van fraude. Zolang het huidige stelsel bestaat, waarin de eigen middelen van de Gemeenschap gebaseerd zijn op de btw, kan nauwere administratieve samenwerking, samen met andere maatregelen ter voorkoming van fraude, bijdragen tot verbreding van de btw-grondslag, en zo waarborgen dat deze belasting, zoals de begrotingsregels van de Gemeenschap beogen, haar volledige bijdrage levert tot de middelen van de Gemeenschap.

Op basis van de nieuwe strategie zijn de bestaande voorstellen opnieuw bekeken. Nieuwe voorstellen zijn ingediend en andere zullen nog volgen. De Raad heeft twee voorstellen onlangs goedgekeurd (inzake afschaffing van fiscale vertegenwoordigers⁷ en het minimale btw-standaardtarief⁸). Voorts is in de Raad een politiek akkoord tot stand gekomen over het voorstel tot verbetering van de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen⁹. Van bijzonder belang is het eerste voorstel dat na de aankondiging van de nieuwe strategie werd ingediend: een voorstel tot

⁶ COM(2000) 348

⁷ Richtlijn 2000/65/EG van de Raad van 17 oktober 2000 tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met betrekking tot de bepaling van degene die tot voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde gehouden is

⁸ Richtlijn 2001/41/EG van de Raad van 19 januari 2001 tot wijziging, wat betreft de geldigheidsduur van de minimumhoogte van het normale tarief, van de Zesde Richtlijn 77/388/EEG betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde

⁹ COM(1998) 364

wijziging van de regels voor btw-heffing over elektronisch verleende diensten¹⁰. Het voornaamste doel van dit voorstel is de bescherming van de concurrentiepositie van de EU door het wegnemen van een belangrijk nadeel voor dienstverleners in de EU ten opzichte van die buiten de EU. Verband hiermee houdt een onlangs door de Commissie ingediend voorstel over facturering¹¹, dat bedoeld is om bureaucratie voor Europese bedrijven te reduceren en elektronische facturering en opslag mogelijk te maken, en zo het concurrentievermogen te versterken en de elektronische handel te bevorderen.

In connectie met deze voorstellen is een actieprogramma opgezet. Via dit programma wil de Commissie het werk met betrekking tot de ingediende voorstellen (wijziging van de status van het Btw-comité¹², het recht op aftrek en de achtste richtlijn¹³, elektronische handel en facturering) voortzetten, en ook nieuwe voorstellen indienen over onder andere herformulering van de zesde richtlijn, de plaats van levering van goederen en reisagentschappen. Aan enkele van deze voorstellen wordt reeds gewerkt. Daarnaast wordt gewerkt aan voorstellen inzake financiële diensten, subsidies en activiteiten van overheidsinstellingen en -diensten, en coördinatie van douane- en belastingbeleid. Het is van belang dat de ingediende en geplande voorstellen snel van kracht worden. De Commissie moet voorts toezicht houden op de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe strategie. Op de middellange termijn, maar niet voor einde 2002, wordt een herziening en rationalisatie overwogen van de regels en afwijkingen die van toepassing zijn op de vaststelling van verlaagde btw-tarieven. Dit gebeurt na de evaluatie van het proefproject dat is ingesteld naar aanleiding van Richtlijn 1999/85/EG over arbeidsintensieve diensten¹⁴. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de tarieven voor virtuele producten ten opzichte van die voor traditionele producten en aan het gebruik van verlaagde btw-tarieven in het kader van het beleid van de Gemeenschap (bijvoorbeeld voor de bescherming van het milieu en de bevordering van de werkgelegenheid).

3.1.2 *Accijnzen*

Er is een definitieve algemene regeling voor het voorhanden hebben en het verkeer van accijnsgoederen en de controles daarop. Die regeling geldt voor alcoholische dranken, tabaksfabrikaten en minerale oliën. Het verkeer van deze goederen is toegestaan onder schorsing van accijns en zonder controle aan de binnengrenzen van de Gemeenschap. Sinds 1992 zijn er voor deze goederen minimumtarieven¹⁵. De tarieven die de lidstaten boven dit minimum toepassen lopen echter sterk uiteen, wat voor de grensoverschrijdende handel in sommige goederen tot ernstige hindernissen leidt.

¹⁰ COM(2000) 349

¹¹ COM(2000) 650

¹² COM(1997) 325

¹³ COM(1998) 377

¹⁴ Richtlijn 1999/85/EG van de Raad van 22 oktober 1999 tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG wat de mogelijkheid betreft om bij wijze van experiment op arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen.

¹⁵ Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop

3.1.3 *Energie- en milieuheffingen*

Belastingheffing blijkt over het algemeen een efficiënt economisch instrument voor de aanpak van milieuproblemen. Heffingen zijn cruciaal om de verbintenissen van het protocol van Kyoto te kunnen naleven, en kunnen een effectieve stimulans zijn voor maatregelen om het energieverbruik los te koppelen van de economische groei, energieconsumptiepatronen te verbeteren en duurzame energiebronnen te ontwikkelen, zoals biobrandstoffen. In het Groenboek over continuïteit van de energievoorziening¹⁶ is hierop nog eens gewezen. De belasting op energie berust momenteel op drie pijlers: i) accijnzen, ii) btw en iii) specifieke heffingen. Hoewel de accijns op minerale oliën, evenals de btw, een communautair belastingstelsel is, bestaat er geen voor de hele EU geldende regeling voor andere energieproducten dan minerale oliën.

Een unaniem overeengekomen communautaire regeling voorziet voor minerale oliën sinds 1992 in een minimumaccijnstarief voor elk product, afhankelijk van het gebruiksdoel ervan (voortstuwing, industrieel en commercieel gebruik, verwarming). De accijns die thans wordt geheven is echter vaak aanzienlijk hoger dan de minimumtarieven, die sinds 1992 niet zijn aangepast. De daadwerkelijke accijnstarieven lopen daardoor van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Een nulrecht is verplicht voor bepaalde activiteiten (internationaal luchtverkeer), en nationale ontheffingen worden soms om specifieke beleidsredenen verleend voor bijvoorbeeld milieuvriendelijke producten of bepaalde economische sectoren (landbouw, openbaar vervoer, wegvervoer). In veel gevallen worden dergelijke ontheffingen verleend om de concurrentiepositie van lokale ondernemingen te handhaven wanneer hogere energie- of milieubelastingen worden ingevoerd. Door het grote aantal verschillende nationale heffingen, uiteenlopend qua onder meer reikwijdte, berekeningsmethode en tarieven, wordt de eenheid van de interne markt in gevaar gebracht en het functioneren van de geliberaliseerde gas- en elektriciteitsmarkt negatief beïnvloed.

De huidige nationale en communautaire mechanismen kunnen dus leiden tot vertekening van de keuze van de consument tussen energiebronnen of -producten en tot concurrentievervalsing. Een communautaire regeling om de onderlinge aanpassing van de belastingstelsels van de lidstaten te bevorderen, zou voor deze problemen de beste oplossing zijn.

Tegen deze achtergrond kwam de Commissie in 1997 met een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten¹⁷. Doel was uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijnen inzake minerale oliën met een aantal andere energiebronnen, waaronder steenkool, elektriciteit en aardgas, en verhoging van de communautaire minimumaccijnzen voor energieproducten. Het voorstel beoogde geleidelijke invoering van het principe dat de vervuiler betaalt en zou het mogelijk maken de nationale belastingstelsels te herstructureren, beleidsdoelstellingen op het gebied van werkgelegenheid, milieu, vervoer en energie te verwezenlijken en het functioneren van de interne markt te verbeteren. Een essentieel onderdeel van het voorstel is een aanbeveling aan de lidstaten om de richtlijn uit te voeren zonder de algehele belastingdruk te verhogen. Macro-economisch onderzoek lijkt erop te wijzen dat

¹⁶ COM(2000) 769

¹⁷ COM(1997) 30

gestructureerde hervormingen, gepaarde gaande met invoering van milieuheffingen en verlaging van de belastingdruk op arbeid, in bepaalde omstandigheden tot dubbel voordeel kunnen leiden: zowel voor de werkgelegenheid als voor het milieu.

Na een vier jaar durende impasse in de Raad moet nu met bovengenoemd voorstel voortgang worden gemaakt, ook als unanimiteit niet mogelijk blijkt.

De zwakten van het huidige systeem zijn opnieuw aangetoond door de reeks verschillende maatregelen die de lidstaten in reactie op de verhoging van de olieprijs in 2000 hebben genomen, met name voor het wegvervoer. Hieruit blijkt dat er een gemeenschappelijke regeling voor heffingen op energieproducten moet komen, niet alleen wat de structuur van de heffingen betreft, maar ook met betrekking tot de tarieven. Dit voorkomt verstoring van de interne markt, waarborgt dat de prijzen van energieproducten de externe milieukosten daarvan weerspiegelen en draagt ertoe bij dat de Gemeenschap aan haar internationale milieuverplichtingen kan voldoen.

Het is duidelijk dat de invoering van milieuheffingen bijzonder traag verloopt. Een gemeenschappelijk kader, met gedifferentieerde tarieven afhankelijk van de milieudoelstellingen, zou zeer nuttig kunnen zijn. In de eerder genoemde mededeling van de Commissie over een EU-strategie voor duurzame ontwikkeling wordt aangedrongen op goedkeuring van de richtlijn energieproducten vóór eind 2002. Een communautaire regeling voor energieheffingen kan de weg banen voor ambitieuzer milieudoelen ten aanzien van energieheffingen binnen twee jaar na de goedkeuring van die richtlijn, met als einddoel volledige internalisering van de externe kosten.

3.1.4 Belasting op voertuigen

In overeenstemming met haar werkprogramma voor 2001 is de Commissie voornemens tegen het einde van dit jaar een mededeling te presenteren over de belasting op voertuigen in de EU. Het is de bedoeling zo een discussie over mogelijke toekomstige communautaire maatregelen op gang te brengen. Ook zullen aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot het probleem van dubbele belastingheffing op dit gebied. Er is bijvoorbeeld geen sprake van coördinatie van de heffingen voor de registratie van personenauto's. In elf lidstaten moet ieder die een personenauto aanschaft belasting betalen voor de registratie daarvan. Verhuist die persoon naar een andere lidstaat, dan moet de auto opnieuw worden geregistreerd onder een nieuw kenteken. In ten minste elf lidstaten moet dan opnieuw belasting worden betaald, zonder ontheffingen of terugbetaling van in het eerste land betaalde belasting. Naast de registratieheffing veroorzaken de sterk uiteenlopende stelsels voor belasting op voertuigen ook diverse problemen vanuit het oogpunt van het vrije verkeer van goederen. De Commissie zal onderzoeken of deze zaken in strijd zijn met de bepalingen van het verdrag, en indien nodig stappen ondernemen. In ieder geval moet worden gestreefd naar onderlinge aanpassing van de belasting op voertuigen, met name in verband met de toegenomen transparantie van de prijzen na de invoering van de euro.

Ook zal de mogelijkheid worden bekeken om de registratie- en verkeersbelasting om te vormen tot een milieuheffing. Deze omvorming zou kunnen inhouden dat voertuigen gedifferentieerd worden belast, afhankelijk van de CO₂-emissie van een in het verkeer gebracht motorvoertuig. Het werk van de Commissie op dit terrein zal worden gebaseerd op input van andere communautaire programma's, met name de

communautaire strategie ter beperking van de CO₂-uitstoot door auto's, Auto Oil II en het Europees programma inzake klimaatverandering. De mededeling geeft een overzicht van de keuzemogelijkheden voor actie, rekening houdend met de milieudoelstellingen van de Gemeenschap, met name als vervat in het protocol van Kyoto.

3.1.5 Rechten op tabak en alcohol

In overeenstemming met het streven naar een soepeler functioneren van de interne markt en de algemene doelstellingen van het verdrag, zullen de diensten van de Commissie rapporten opstellen en voorstellen indienen inzake minimumaccijnzen voor alcohol en tabak. Een rapport en een voorstel inzake heffingen op tabak zijn onlangs door de Commissie goedgekeurd. De prijzen en de accijnzen voor tabaksproducten lopen momenteel in de EU nog zeer uiteen: de accijns op sigaretten in de lidstaat met het hoogste tarief is viermaal die in de lidstaat met het laagste tarief. De voorgestelde maatregelen moeten de hoogte van de heffingen in de verschillende lidstaten nader tot elkaar brengen en fraude en illegale handel binnen de interne markt voorkomen. Bijzondere aandacht wordt bovendien geschonken aan de gezondheidsaspecten en aan de relatie tussen bescherming van de gezondheid en de prijs van deze producten. Met het oog op het rapport over accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken overleggen de diensten van de Commissie met de lidstaten en beroepsverenigingen over de vraagstukken waarover het rapport handelt. Deze vraagstukken zijn het functioneren van de interne markt, de concurrentie tussen verschillende categorieën alcoholhoudende dranken, de reële waarde van de accijnstarieven en de meer algemene doelstellingen van het verdrag, zoals de volksgezondheid en het landbouwbeleid. De Commissie is voornemens het rapport over de belastingheffing op alcohol later dit jaar in te dienen.

3.2 Directe belastingen

3.2.1 De internationale context

Punt 2.2 van deze mededeling belicht het belang van de internationale dimensie bij de ontwikkeling van het fiscale beleid van de EU. Dit is met name relevant voor de directe belastingen, een domein waar het effect van de mondialisering het sterkst is. Om effectief te kunnen functioneren moet een wereldwijde economie enkele aanvaardbare grondregels stellen voor overheden en ondernemingen. Het algemene streven van de grote wereldeconomieën, waaronder ook die van de EU-lidstaten, is gericht op een fiscaal klimaat dat vrije, eerlijke concurrentie bevordert en grensoverschrijdende ondernemingsactiviteiten stimuleert, en tegelijkertijd waarborgt dat de nationale belastinggrondslagen niet worden aangetast. Dit streven staat de laatste jaren centraal in de werkzaamheden ter bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie in OESO-verband en op EU-niveau in het kader van het belastingpakket.

Aanzienlijke vooruitgang is gemaakt met de identificatie van schadelijke fiscale praktijken en de vaststelling van tijdschema's voor het elimineren daarvan. Ook wordt duidelijker welke derde landen bereid zijn zich te voegen naar de internationale consensus inzake eerlijke belastingconcurrentie, en welke niet. De komende maanden wordt door de OESO-leden onderzocht welke gecoördineerde beschermingsmaatregelen kunnen worden genomen tegen rechtsgebieden die niet willen meewerken. De Gemeenschap moet bij deze werkzaamheden een leidende rol

spelen, ook al herzien de Verenigde Staten hun standpunt. Voor EU-lidstaten moeten dergelijke maatregelen echter verenigbaar zijn met het verdrag. Buiten de kwestie van het overeenkomen van geschikte beschermingsmaatregelen moet de Commissie zich tevens bezighouden met de samenhang van al haar beleid ten opzichte van zowel meewerkende als niet-meewerkende rechtsgebieden. Het communautaire beleid voor ontwikkelingshulp en de toegang tot de EU-markt moet bijvoorbeeld medewerking aan het streven naar eerlijke belastingconcurrentie aanmoedigen en belonen. De Commissie wil onderzoeken hoe deze samenhang kan worden verwezenlijkt.

De OESO houdt zich wat de directe belastingen betreft uiteraard met meer bezig dan alleen met schadelijke belastingconcurrentie: denk aan de baanbrekende activiteiten op het gebied van het voorkomen van dubbele belastingheffing, de richtsnoeren voor verrekenprijzen en het werk aan de belastingheffing op elektronische handel. De Gemeenschap heeft binnen de OESO de speciale status van volwaardig lid zonder stemrecht. In die hoedanigheid behartigt de Commissie de belangen van de Gemeenschap als geheel. Tegelijkertijd komt het vaak voor dat lidstaten, voor zij een standpunt innemen, geen inzichten uitwisselen over fiscale kwesties die binnen de OESO worden besproken. Dit leidt soms tot onbevredigende resultaten doordat de Gemeenschap geen coherent standpunt kan innemen of haar invloed niet ten volle kan aanwenden wanneer er sprake is van gemeenschappelijke belangen. De Commissie meent daarom dat zou moeten worden bekeken of zonder wijziging van het institutionele kader, met inbegrip van het stemrecht van de lidstaten, in verband met het fiscale debat binnen de OESO de inzichten van de lidstaten kunnen worden gecoördineerd. Een dergelijke aanpak is wenselijk, omdat de EG-wetgeving en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie onvermijdelijk van invloed zijn op de standpunten die de lidstaten kunnen innemen.

3.2.2 *Belastingen op ondernemingen*

Een belangrijk doel op het gebied van de directe belastingen is voor de Commissie het streven dat de EU-stelsels voor belasting op ondernemingen rekening houden met de toegenomen grensoverschrijdende activiteit en moderne organisatiestructuur van bedrijven. Met dit doel voor ogen werken de diensten van de Commissie momenteel aan een studie naar de belastingheffing op ondernemingen in de EU. Het is de bedoeling binnenkort een mededeling te presenteren over de resultaten van de studie en de belastingpolitieke implicaties daarvan. Zoals door de Raad op 22 juli 1999 verzocht, wordt de studie „uitgevoerd naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van Wenen, waarin wordt benadrukt dat schadelijke belastingconcurrentie moet worden bestreden, waarbij er rekening mee zal worden gehouden dat samenwerking op het gebied van het belastingbeleid niet gericht is op uniforme belastingtarieven en niet onverenigbaar is met eerlijke belastingconcurrentie, maar is vereist om de voortdurende verstoringen op de interne markt te verminderen, mede om de economische groei te stimuleren en het internationale concurrentievermogen van de Gemeenschap te versterken, om buitensporige verliezen aan belastinginkomsten te voorkomen of om te bewerkstelligen dat de belastingstructuren zich ontwikkelen op een meer werkgelegenheidsvriendelijke wijze. Deze studie zal mede worden uitgevoerd op basis van de conclusies van de Raad Ecofin waarin wordt gevraagd om bestaande verschillen in de effectieve vennootschapsbelasting in de Gemeenschap en de beleidsproblemen die daaruit kunnen ontstaan, in kaart te brengen. De studie moet

ook de overblijvende fiscale belemmeringen voor grensoverschrijdende economische activiteiten in de interne markt belichten.

In deze studie zullen de verschillen tussen de effectieve vennootschapsbelastingtarieven van de lidstaten worden geanalyseerd, onder andere rekening houdend met de resultaten van het rapport van het comité-Ruding (1992). Er moet aandacht worden geschonken aan de invloed van de grondslag van de vennootschapsbelastingen op de effectieve belastingtarieven. Ook moeten de voornaamste belastingbepalingen in kaart worden gebracht die de grensoverschrijdende economische activiteiten in de interne markt kunnen belemmeren. Op basis daarvan moet worden nagegaan welke de effecten zijn op de situering van economische bedrijvigheid en investeringen. De Commissie moet aangeven welke fiscale beleidsproblemen verbonden zijn aan het reduceren van deze belastinggerelateerde distorsies en onderzoeken hoe ze kunnen worden opgelost, rekening houdend met de respectieve bevoegdheidsterreinen van de lidstaten en de Gemeenschap.”

Belastingheffing is een belangrijke, maar zeker niet de enige factor op basis waarvan ondernemingen overwegen waar zij zich vestigen. De geografische toegankelijkheid van de markt, bestaande infrastructuur, transportkosten, milieuvoorschriften, beschikbaarheid en kwaliteit van personeel, salarisniveau, het socialezekerheidsstelsel en de algehele houding van de overheid spelen eveneens een belangrijke rol. Welke van deze factoren relatief een groter gewicht in de schaal legt, is uiteraard sterk afhankelijk van het type investeringsbesluit.

Bedrijven hebben bij grensoverschrijdende activiteiten nu vaak te kampen met discriminatie, dubbele belastingheffing, excessieve administratiekosten als gevolg van gecompliceerde administratieve procedures, en vertragingen bij belastingrestituties. Er zijn bijvoorbeeld gevallen waarin Europese multinationals meer dan vijf jaar moesten wachten tot de belastingdiensten van twee lidstaten tot overeenstemming waren gekomen over verrekenprijzen voor grensoverschrijdende dienstverlening. Ook zijn er fiscale problemen in verband met reorganisaties binnen ondernemingen. Dit type reorganisatie gaat vaak gepaard met grensoverschrijdende fusies en overnames, wat zowel eenmalige en doorlopende fiscale kosten met zich meebrengt. Nu onlangs het „statuut van de Europese vennootschap” is goedgekeurd, moet ook de fiscale behandeling van Europese bedrijven worden aangepakt. De fiscale wetgeving van de EU en wetgevingsvoorstellen moeten worden aangepast aan het bestaan van deze „Europese vennootschappen”. Ook door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven is aangedrongen op de mogelijkheid van een gemeenschappelijke Europees belastingstelsel voor deze bedrijven.

Op basis van de studie naar de belastingheffing op ondernemingen is de Commissie beter in staat te overwegen welke wijzigingen zij moet voorstellen. Een van de belangrijke vragen die in de studie worden behandeld, is of de Commissie moet blijven trachten ad-hocoplossingen voor fiscale obstakels toe te passen, met instandhouding van de vijftien verschillende stelsels voor belastingheffing op ondernemingen in de EU, met alle kosten van dien. Het alternatief is een streven naar meeromvattende, politiek ambitieuzere oplossingen, bijvoorbeeld door bedrijven de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor één stel regels voor de grondslag van de vennootschapsbelasting voor al hun activiteiten in de EU. In het kader van een regeling voor wederzijdse erkenning (bijvoorbeeld belastingheffing volgens de regels van de staat van vestiging, de zogenaamde "Home State Taxation") zouden dat de

bestaande nationale regels kunnen zijn; anders moeten op EU-niveau nieuwe gemeenschappelijke regels worden opgesteld. Ondernemingen zijn voor een dergelijke meeromvattende pan-Europese oplossing voor het wegwerken van fiscale grensoverschrijdende obstakels. Dit zou een zeer ambitieuze en verreikende stap zijn, die de grondslagen van het fiscale beleid van de EU raakt. Onder andere zou het algemene economische belang van de belastingtarieven voor ondernemingen toenemen. De uitbreiding van de EU geeft deze ontwikkeling ook een nieuwe dimensie.

Welke oplossing ook wordt gekozen, het is duidelijk dat met het wegnemen van fiscale belemmeringen de nalevingskosten lager zullen worden en dubbele belastingheffing minder vaak zal voorkomen, wat de efficiëntie van de interne markt versterkt en economisch voordelige grensoverschrijdende activiteiten stimuleert. Dit zou het concurrentievermogen van het bedrijfsleven in de EU in aanzienlijke mate versterken.

3.2.3 *Persoonlijke inkomstenbelasting*

Zoals gezegd in punt 2.3 valt de persoonlijke inkomstenbelasting volledig onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Coördinatie in EU-verband is slechts nodig om grensoverschrijdende discriminatie en belemmeringen voor de uitoefening van de vier vrijheden te voorkomen. Coördinatie van de inkomstenbelasting is met name nodig in bepaalde gevallen om in grensoverschrijdende situaties dubbele belastingheffing of onbedoeld achterwege blijven van belastingheffing te voorkomen, en om grensoverschrijdende belastingontduiking aan te pakken. Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad ertoe strekkende in de Gemeenschap een minimum van effectieve belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente te garanderen¹⁸ is hiervan waarschijnlijk het beste voorbeeld.

In haar Aanbeveling van 21 december 1993 betreffende belastingen op bepaalde inkomsten die door niet-ingezetenen verworven zijn in een andere lidstaat dan die waarvan zij ingezetene zijn¹⁹ stelde de Commissie voor een communautair stelsel in te voeren voor de belasting van de inkomsten van personen wier fiscale woonplaats in een andere lidstaat is gelegen dan die waar zij hun activiteiten uitoefenen. De aanbeveling is in wezen bedoeld om dubbele belasting van de inkomsten van grensarbeiders te voorkomen. Het belangrijkste punt is dat niet-ingezetenen dezelfde fiscale behandeling krijgen als ingezetenen, indien zij 75% van hun totale inkomsten in één lidstaat verwerven. In dergelijke gevallen mag de lidstaat waarvan de betrokken persoon ingezetene is de persoonlijke belastingvoordelen dienovereenkomstig verlagen. De aanbeveling is door het Europees Hof van Justitie in de zaak-Schumacker (C-279/93) grotendeels overgenomen, en de meeste lidstaten hebben sindsdien hun wetgeving dienovereenkomstig aangepast.

De aanbeveling had slechts betrekking op één specifiek probleem in verband met de inkomstenbelasting, en geeft daarom bij lange na geen oplossing voor de vele andere problemen waarmee niet-ingezetenen worden geconfronteerd op het gebied van belastingen of de wisselwerking tussen belastingen en sociale zekerheid. Zoals blijkt

18 COM(1998) 295

19 94/079/EG

uit het toenemende aantal zaken dat bij het Hof aanhangig is gemaakt, kunnen nieuwe problemen worden verwacht. Wil men de oplossing van het probleem van grensoverschrijdende situaties in verband met de inkomstenbelasting niet volledig aan het Hof overlaten, dan lijkt verdergaande coördinatie in EU-verband noodzakelijk.

Een kwestie waaraan de laatste tijd frequent aandacht wordt besteed is de regeling voor hooggekwalificeerde zogeheten expatriates. In enkele lidstaten met relatief hoge inkomstenbelastingtarieven zijn voor deze groep werknemers aantrekkelijke fiscale regelingen ingevoerd, doorgaans in de vorm van een vast belastingtarief, om specifieke categorieën geschoolde werknemers en deskundigen aan te trekken. Hoewel onderzoek heeft uitgewezen dat dergelijke regelingen niet als overheidssteun kunnen worden beschouwd, geven zij aanleiding tot bezorgdheid niet alleen bij vergelijking met andere ingezetenen belastingplichtigen vanuit het oogpunt van de rechtsgelijkheid, maar ook omdat zij kunnen leiden tot een uittocht van dergelijke werknemers uit andere lidstaten. Die kunnen dan onder druk komen te staan om vergelijkbare regelingen in te voeren. Een aantal lidstaten en de Commissie meenden in 1997 dat dergelijke regelingen zouden kunnen vallen onder het type problemen waarop de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen van toepassing is, en dat voor een oplossing van dit vraagstuk in het kader van de evaluatieprocedure naar mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de gedragscode zou moeten worden gekeken. Hoewel het voor een oordeel over zo'n voorstel nog te vroeg is, is de Commissie wel van mening dat dergelijke regelingen duidelijk een EU-dimensie hebben en potentieel schadelijk zijn. Bovendien zijn zij in tegenspraak met de eerder genoemde algemeen aanvaarde beleidsaanbeveling om de belastingen op laaggeschoolde arbeid te verlagen.

3.2.4 *Belasting op pensioenen*

Op 19 april 2001 presenteerde de Commissie een mededeling over de opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende arbeidspensioenregelingen²⁰, waarin een algemene aanpak voor de huidige problemen op dit terrein wordt voorgesteld. Momenteel laten de lidstaten vaak geen belastingaftrek toe voor bijdragen aan pensioenregelingen in andere landen. Dat betekent dat werkgevers en werknemers geen pensioenregeling kunnen treffen in een andere lidstaat. Deze situatie veroorzaakt problemen voor het groeiende aantal personen die hun carrière beginnen in één lidstaat en daar bijdragen aan een pensioenfonds, en vervolgens in een andere lidstaat gaan werken. Een probleem is ook dat de lidstaten pensioenen op verschillende wijze belasten. Enkele staan aftrek toe van pensioenbijdragen, en belasten later de arbeidspensioensuitkeringen. Andere staan aftrek van pensioenbijdragen niet toe, maar heffen ook geen belasting op de pensioensuitkeringen. Dit kan leiden tot dubbele belastingheffing of dubbele vrijstelling, wanneer iemand zich na zijn pensionering in een andere lidstaat vestigt. Om dergelijke problemen te vermijden moeten ondernemingen die in meer dan een lidstaat actief zijn vaak pensioenregelingen opzetten voor iedere lidstaat waar zij werknemers hebben, met alle extra kosten van dien.

De in de voorgaande alinea genoemde mededeling vormt een aanvulling op het voorstel van de Commissie van 11 oktober 2000 over pensioenfonds, dat de fiscale

²⁰

COM(2001) 214

aspecten niet behandelt. De mededeling geeft een overzicht van de gevolgen van de regels van het verdrag inzake werknemers en diensten voor pensioenen, en dringt aan op snelle afschaffing van alle discriminerende bepalingen in de wetgeving van de lidstaten inzake grensoverschrijdende pensioenverstrekking. Ook bevat de mededeling voorstellen tot bescherming van de belastingopbrengsten van de lidstaten in geval van grensoverschrijdende pensioenverstrekking. Ten derde behandelt de mededeling de dieper liggende problemen van dubbele belastingheffing of het achterwege blijven van belastingheffing als gevolg van de incompatibiliteit van belastingstelsels, zoals wanneer pensioenen worden belast terwijl de pensioenbijdragen niet fiscaal aftrekbaar waren, of niet worden belast terwijl de bijdragen aftrekbaar waren. Dit probleem kan grotendeels worden opgelost door onderlinge aanpassing van pensioenregelingen. Gezien de huidige verschillen tussen deze regelingen onderzoekt de mededeling in hoeverre dergelijke problemen kunnen worden aangepakt in het kader van de bestaande stelsels en de bestaande wet- en regelgeving.

3.3 Aanpakken van belastingfraude – directe en indirecte belastingen

Belastingfraude, zowel wat directe als wat indirecte belastingen betreft, is een verschijnsel dat de EU-lidstaten, en ook de rest van de wereld, in toenemende mate zorgen baart. Op 28 januari 2000 presenteerde de Commissie een verslag²¹ waarin wordt voorgesteld fraude aan te pakken door intensievere administratieve samenwerking. In de Raad werd in 1999 een ad-hocwerkgroep belast met de volgende taken:

- beoordeling van de huidige situatie ten aanzien van belastingfraude;
- onderzoek naar mogelijke zwakke punten in de regelgeving en controlesystemen van de Gemeenschap, en naar de efficiëntie van de bestaande regelingen voor administratieve samenwerking met betrekking tot belastingontduiking en fraude op het gebied van directe en indirecte belastingen;
- onderzoek naar de mogelijkheid om de administratieve samenwerking op deze terreinen te verbeteren, met voorstellen voor nieuwe regelingen of maatregelen die de werkgroep geschikt acht.

De Raad oordeelde tijdens zijn vergadering van 5 juni 2000 dat de aanbevelingen van de ad-hocwerkgroep een bruikbare basis zijn voor het werk van de Commissie en de lidstaten op het gebied van de bestrijding van belastingfraude. De aanbevelingen kunnen in drie categorieën worden ondergebracht:

- inzake terreinen die onder de bevoegdheid van de Commissie vallen (met name gericht op intensivering van de administratieve samenwerking, wederzijdse bijstand en uitwisseling van informatie onder de lidstaten);

²¹

COM(2000) 28 – Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Derde verslag overeenkomstig artikel 14 over de uitvoering van verordening (EEG) nr. 218/92 van de Raad van 27 januari 1992 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de indirecte belastingen (btw) en Vierde verslag overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 betreffende de procedures voor de invordering en de controle van de btw.

- inzake terreinen die uitsluitend onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen en waarvoor actie moet worden ondernomen (bijvoorbeeld optimalisering van de controleselectiemethoden op basis van risicoanalyse);
- inzake terreinen waarvoor communautaire actie anders dan door wetgeving vereist is (bijvoorbeeld onderzoek naar de mogelijkheid van wijziging van het btw-informatiesysteem).

De Commissie zal harerzijds de aanbevelingen op het gebied van de btw opvolgen door:

- de bestaande juridische instrumenten van de Gemeenschap inzake administratieve samenwerking te versterken. De Commissie zal in de eerste helft van 2001 bij de Raad en het Europees Parlement een voorstel indienen voor een verordening en een wijzigingsrichtlijn ter versterking van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten om btw-fraude te bestrijden. Ook zal zij in de loop van 2001 een voorstel indienen voor een verordening van de Raad en het Europees Parlement op grond waarvan de lidstaten bijstand kunnen krijgen van de Commissie voor de meest complexe fraudezaken;
- de maatregelen die de lidstaten nemen van nabij te volgen;
- alle noodzakelijke initiatieven te nemen om de aanbevelingen die om communautaire niet-wetgevende actie vragen uit te voeren, hetzij in het Permanent Comité inzake administratieve samenwerking, hetzij in het Subcomité bestrijding btw-fraude, dat door de Commissie wordt voorgezeten.

Om accijnsfraude te voorkomen en de formaliteiten voor ondernemingen te vereenvoudigen wil de Commissie een voorstel indienen voor invoering van een gecomputeriseerd controlesysteem voor het verkeer van accijnsgoederen (Excise Movement Control System – EMCS) tussen de lidstaten.

Ten aanzien van het terugdringen van fraude op het gebied van de directe belastingen zal de Commissie naar aanleiding van het verslag van de ad-hocwerkgroep passende initiatieven presenteren na verder overleg met de lidstaten.

3.4 Verwezenlijking van de doelstellingen van het fiscale beleid in het kader van de uitbreiding

Bij de overweging van de doelstellingen van het fiscale beleid van de EU moet het uitbreidingsproces niet worden vergeten. Bij de bepaling van het vermogen van de kandidaten om de verplichtingen van het acquis van de Gemeenschap op zich te nemen, worden bepaalde kwesties voor de onderhandelingen opengelaten. Voor het overgrote deel betreffen deze vraagstukken fundamentele elementen van het fiscale acquis. Wanneer dergelijke problemen het correcte functioneren van de interne markt in gevaar kunnen brengen of zelfs aanzienlijke verstoringen kunnen veroorzaken, beveelt de Commissie de Raad aan geen overgangperiode toe te kennen, in overeenstemming met de beginselen waarop de onderhandelingen zijn gebaseerd. Bij de ontwikkeling van het fiscale beleid van de EU wordt echter in steeds toenemende mate met de uitbreiding rekening gehouden. De Europese Raad van Santa Maria da Feira (juni 2000) besloot bijvoorbeeld, in aansluiting op het voorstel voor een richtlijn inzake de belasting van inkomsten uit spaargelden, dat bij de

onderhandelingen over de uitbreiding voor de kandidaat-lidstaten niet zou worden afgeweken van het vereiste van uitwisseling van informatie. De kandidaat-lidstaten worden ook geacht zich te houden aan de beginselen van de gedragscode voor de belastingheffing op ondernemingen; alle huidige kandidaten hebben zich daartoe in beginsel verbonden.

4. MECHANISMEN OM DE DOELSTELLINGEN TE VERWEZENLIJKEN

4.1 Het besluitvormingsproces

Om op fiscaal gebied tot vooruitgang te komen, maakt de Commissie traditioneel voornamelijk gebruik van voorstellen voor richtlijnen en in sommige gevallen verordeningen. Het voordeel van richtlijnen en verordeningen is dat deze, voor zij worden vastgesteld, in de Raad, het Europees Parlement en het Economische en Sociaal Comité uitvoerig worden besproken. Bovendien bieden deze instrumenten juridische zekerheid: naleving kan door het Hof van Justitie worden afgedwongen.

Het tempo waarmee voorstellen voor richtlijnen op fiscaal gebied worden vastgesteld ligt echter teleurstellend laag. Momenteel zijn zestien Commissievoorstellen voor richtlijnen op belastinggebied bij de Raad in behandeling. Enkele daarvan dateren uit het begin van de jaren negentig. Gehoopt wordt dat de lidstaten, nu zij zich achter de huidige strategie hebben geschaard, in ieder geval wat de btw betreft een grotere bereidheid zullen tonen om nieuwe en lopende voorstellen goed te keuren. Gezien de snelle economische en technische veranderingen, die duidelijk om aanpassing en modernisering van de wetgeving vragen, is de Commissie van plan meer gebruik te maken van de bevoegdheden die de Raad haar overeenkomstig het verdrag heeft toegekend.

De teleurstellende vooruitgang op fiscaal terrein heeft geleid tot een debat over de wijze waarop de EU-instellingen met fiscale kwesties omgaan. Gesproken wordt over de mogelijkheid een nieuwe instantie op te richten die in Raadsverband fiscale vraagstukken zou moeten coördineren. Een dergelijk debat is op zich welkom, omdat het laat zien dat fiscale vraagstukken zich op EU-niveau steeds sterker profileren. De belangrijkste werkelijke hindernis voor vooruitgang op dit terrein is echter niet de afwezigheid van een speciale instantie, maar veeleer het gebrek aan politieke wil, gekoppeld aan het vereiste van unanimiteit. Voorstellen op dit terrein moeten daarom de institutionele structuur en de methoden van de Gemeenschap respecteren. De Commissie zal haar bijdrage leveren aan verdere discussies over dit onderwerp.

Zoals gezegd blijft de Commissie van oordeel dat, in ieder geval voor sommige belastingvraagstukken, besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid een noodzaak is. Omdat eenparigheid van stemmen vooralsnog echter als juridische grondslag wordt gehandhaafd, zal goedkeuring van nieuwe communautaire wetgeving na de uitbreiding veel moeizamer verlopen. In gevallen dat wetgeving niet absoluut essentieel is (met name op het gebied van directe belastingen) zullen dus andere wegen moeten worden gevonden om fiscale belemmeringen en distorsies van de interne markt weg te werken, iets waar de belastingbetaler recht op heeft.

4.2 De taak van de Commissie als hoedster van de verdragen

Een andere manier om belemmeringen voor het soepel functioneren van de interne markt weg te nemen, is frequenter of zorgvuldiger gericht gebruik van inbreukprocedures. De bovenstaande voorbeelden, en vele andere die niet zijn genoemd, maken duidelijk dat de fiscale regels van de lidstaten op een aantal terreinen (bijvoorbeeld de belastingheffing op ondernemingen en collectieve beleggingsinstellingen) in strijd kunnen zijn met het verdrag of met de communautaire wetgeving. Hoewel de Commissie regelmatig haar bevindingen aan het Hof van Justitie voorlegt in belastingzaken die door individuele belastingbetalers aanhangig zijn gemaakt, heeft zijzelf op het gebied van directe belastingen in slechts een klein aantal gevallen inbreukprocedures ingesteld tegen lidstaten. De snelle ontwikkeling van de EG-jurisprudentie op het gebied van de directe belastingen in de afgelopen jaren, als gevolg van zaken die door individuele burgers aanhangig zijn gemaakt, maakt uitbreiding van het optreden van de Commissie echter des te noodzakelijker.

De uiteenlopende mate waarin ten aanzien van directe en indirecte belastingen rechtspraak is ontwikkeld, kan grotendeels worden verklaard door de verschillende bevoegdheden van de Gemeenschap op dit terrein. Het is echter ook waar dat rechtszaken voor zowel belastingbetalers als belastingdiensten hoge kosten met zich meebrengen. Bovendien is in veel gevallen de algemene toepassing van een specifieke zaak in een afzonderlijke lidstaat niet geheel duidelijk. De effecten van de huidige juridische aanpak zijn bovendien enigszins asymmetrisch, omdat ook wanneer een uitspraak een aantal lidstaten ertoe verplicht nieuwe belastingregels in te voeren, zij aan deze verplichting vaak op zeer uiteenlopende wijze voldoen. De Commissie kan hier een rol spelen door een gemeenschappelijke reactie op dergelijke uitspraken voor te stellen, indien nodig ook door middel van communautaire wetgeving. De Commissie heeft ook als belangrijke taak ervoor te zorgen dat de uitspraken van het Hof van Justitie in de lidstaten worden geëerbiedigd en correct worden uitgevoerd.

Daarnaast is het echter duidelijk dat de Commissie, als hoedster van de verdragen, inbreuken op de belastingwetgeving streng moet aanpakken. In de mededeling van de Commissie *Afstemmen van menselijke hulpbronnen en taken van de instelling*²² van 26 juli 2000 werd gepleit voor versterking van de inspanningen van de Commissie wat haar taak als hoedster van de verdragen betreft. Werkzaamheden op belasting- en douanegebied werden in de mededeling specifiek als kernelement van die activiteit aangemerkt. In dit verband kan ook worden opgemerkt dat de Commissie op grond van artikel 96 van het verdrag kan optreden tegen distorsies van de mededingingsvoorwaarden op de interne markt, onder meer door richtlijnen voor te stellen, die met een gekwalificeerde meerderheid kunnen worden goedgekeurd.

Omdat op maatregelen op het gebied van zowel directe als indirecte belastingen de verdragsbepalingen inzake overheidssteun van toepassing kunnen zijn, heeft de Commissie daarvoor bijzondere aandacht. Zij zal stappen blijven ondernemen om ervoor te zorgen dat het verdrag wordt nageleefd. Voor directe belastingen heeft de Commissie in haar mededeling uit 1998 over de toepassing van de regels betreffende

steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen²³ de beoordelingscriteria die zij toepast uitvoerig uiteengezet.

Kortom, de Commissie is nu van plan in het algemeen ten aanzien van fiscale overtredingen een meer pro-actieve strategie te volgen en sneller actie te ondernemen wanneer zij van oordeel is dat de communautaire wetgeving wordt overtreden. Zij zal er ook op toezien dat uitspraken van het Hof van Justitie correct worden toegepast. Dit is vooral van belang voor directe belastingen: de huidige aanpak, waarbij de ontwikkeling van de jurisprudentie op het gebied van de directe belastingen aan het toeval wordt overgelaten doordat slechts wordt gereageerd op zaken die door belastingbetalers aan het Hof worden voorgelegd, is geen goede basis voor vooruitgang in de richting van de overeengekomen doelstellingen van de Gemeenschap.

4.3 Verruiming van de inzetbare beleidsinstrumenten

Een niet-wetgevende aanpak of "zachte wetgeving" kan een aanvullende methode zijn om op fiscaal gebied tot vooruitgang te komen. "Peer pressure", zoals die ten grondslag ligt aan de gedragscode voor de belastingheffing op ondernemingen, kan bijvoorbeeld ook op andere terreinen worden toegepast. De Commissie zou ook, zoals zij in het verleden reeds heeft gedaan, andere instrumenten, zoals aanbevelingen kunnen overwegen, maar ook richtsnoeren en interpretatieve nota's. Bij toepassing van zo'n niet-wetgevende aanpak moet het Europees Parlement via de bestaande raadplegingsmechanismen zo veel mogelijk worden betrokken.

Een niet-wetgevende aanpak en het gebruik van zachte wetgeving kunnen bijzonder effectief zijn in gevallen dat er een stevige juridische grondslag is, gebaseerd op het verdrag en de rechtspraak van het Hof van Justitie. Instrumenten als mededelingen, aanbevelingen, richtsnoeren en interpretatieve nota's kunnen de lidstaten in zulke gevallen helpen bij de toepassing van de beginselen van het verdrag en bevorderen dat hindernissen voor de interne markt snel worden weggenomen. De eerder genoemde asymmetrie van de aanpak door middel van wetgeving kan met deze instrumenten in ieder geval gedeeltelijk worden aangepakt. Dit is ten eerste zo omdat met deze instrumenten op potentiële juridische problemen kan worden gewezen en kan worden aangegeven hoe die problemen kunnen worden aangepakt om juridische conflicten en rechtszaken te voorkomen. Ten tweede kunnen deze instrumenten bijdragen tot de ontwikkeling van nieuwe fiscale regels, indien het Hof de oude regels onwettig verklaart. De mededeling over pensioenen is een goed voorbeeld. Een ander voorbeeld van mogelijke toepassing van deze aanpak zijn de bilaterale belastingverdragen die de lidstaten onderling en met derde landen sluiten. In zekere zin is de aanbeveling van 1993 inzake belastingen op inkomsten van niet-ingezetenen een voorloper wat het gebruik van zachte wetgeving betreft.

Het nadeel van zachte wetgeving is echter dat een dergelijke aanpak zeer veel middelen kan vergen en juridisch niet rechtstreeks afdwingbaar is.

²³

PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3.

4.4 Nauwere samenwerking

De mogelijkheden voor nauwere samenwerking tussen subgroepen van gelijkgestemde lidstaten, ingevoerd door het Verdrag van Amsterdam en nader uitgewerkt in het Verdrag van Nice, kunnen in bepaald gevallen ook worden gebruikt. Dit is met name zo voor fiscale beleidsterreinen waar besluiten in de Raad ook op de lange termijn via unanimititeit tot stand moeten komen. Het moet hier gaan om afgebakende beleidsterreinen, zodat de lidstaten geen beleid kunnen uitkiezen naargelang het hun het beste uitkomt. Dankzij het in Nice genomen besluit kan de Commissie de Raad voorstellen een groep van acht of meer lidstaten nauwer te laten samenwerken, nadat de Raad hieraan met gekwalificeerde meerderheid zijn goedkeuring heeft gehecht. Overeenkomstig de in Nice overeengekomen beginselen mag deze nauwere samenwerking echter onder andere geen afbreuk doen aan de interne markt, geen beperking of discriminatie in de handel tussen de lidstaten vormen en de mededinging tussen de lidstaten niet verstoren, en niet in strijd zijn met de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de lidstaten die er niet aan deelnemen.

De samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de directe belastingen wordt voornamelijk geregeld door bilaterale belastingverdragen. De nauwere samenwerking kan erop gericht zijn dat deze voor de deelnemende landen zodanige voordelen met zich meebrengt, dat niet-deelnemers ertoe worden aangespoord zich bij de groep te voegen.

Wat de indirecte belastingen betreft kan nauwere samenwerking een stap voorwaarts zijn op het gebied van milieu- en energibelasting. Een meerderheid van de lidstaten heeft te kennen gegeven op dit terrein sterk naar vooruitgang te streven.

5. CONCLUSIE

De Gemeenschap moet de belangrijke strijd tegen schadelijke belastingconcurrentie voortzetten en ook erop toezien dat het fiscale beleid de doelstellingen van Lissabon ondersteunt, bijdraagt tot verder succes en ontwikkeling van de interne markt, helpt de algehele belastingdruk duurzaam te verlagen, ander overeengekomen EU-beleid versterkt en het Europees Sociaal Model ondersteunt. De afgelopen jaren is er een sterkere tendens merkbaar om op fiscaal gebied nauwer samen te werken. Prioriteit heeft nu het soepele functioneren van de interne markt en de EMU. De EU moet zich nu met name richten op de praktische problemen voor personen en bedrijven die op de interne markt actief zijn, en voorzien in de nodige coördinatie tussen de lidstaten om deze problemen op te lossen. Deze werkzaamheden moeten gepaard gaan met bijstand aan de lidstaten bij de bestrijding van fraude en belastingontduiking. Het is onaanvaardbaar dat louter de grensoverschrijdende aard van een economische activiteit tot dubbele belastingheffing leidt, maar de afschaffing daarvan mag geen gelegenheid geven tot belastingontduiking of -ontwijking. Ook mag nauwere coördinatie van de belastingstelsels van de lidstaten er niet toe leiden dat belastingheffing onbedoeld achterwege blijft.

Deze mededeling geeft een overzicht van een aantal specifieke belastingpolitieke doelen waar de Commissie naar streeft. De belangrijkste daarvan zijn:

- De Commissie heeft voor de komende vijf jaar een duidelijke btw-strategie geformuleerd. Zij zal er bij de Raad op aandringen dat deze strategie snel wordt geïmplementeerd.
- Gezien de dringende noodzaak van verdere onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten inzake milieu- en energieheffingen, zal de Commissie alle mogelijke methoden daartoe grondig onderzoeken.
- Om redenen van volksgezondheid en om fraude en smokkelarij binnen de interne markt te voorkomen, heeft de Commissie maatregelen voorgesteld om de accijnstarieven van de lidstaten voor tabak beter op elkaar af te stemmen. Over de accijns op alcohol is het overleg nog aan de gang.
- Ten aanzien van de belastingheffing op ondernemingen wordt steeds vaker de vraag gesteld hoe ver de coördinatie moet gaan. De kwestie is of fiscale obstakels, nu grensoverschrijdende activiteiten steeds toenemen, kunnen worden blijven aangepakt met ad-hocmaatregelen die de nationale stelsels voor de belastingheffing op ondernemingen intact laten. De Commissie erkent dat het vaststellen van de tarieven voor de belasting op ondernemingen een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten is, maar meent dat een ambitieuzere aanpak, zoals gemeenschappelijke regels voor deze belastingen, een meeromvattende oplossing kan bieden. De studie over de belastingheffing op ondernemingen kan, zodra die gereed is, de Commissie helpen haar visie op dit fundamentele vraagstuk te formuleren.
- Het is zeer noodzakelijk fiscale hindernissen voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen weg te nemen. De recente mededeling van de Commissie over de belastingheffing op pensioenen gaat op dit punt in. De Commissie zal met dit doel voor ogen de regelgeving van de lidstaten op dit gebied van nabij volgen, en waar nodig actie ondernemen.
- De Commissie blijft van oordeel dat, in ieder geval voor sommige belastingvraagstukken, besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid een noodzaak is, met name wanneer er sprake is van ernstige verstoring van de interne markt. Eenparigheid van stemmen wordt voorlopig echter als juridische grondslag gehandhaafd. Hoewel communautaire wetgevende maatregelen op fiscaal gebied dus een belangrijke rol zullen blijven spelen, meent de Commissie dat voor de verwezenlijking van de doelen van het fiscale beleid alle beschikbare mechanismen moeten worden ingezet, zoals met name:

een meer proactieve, zorgvuldig gerichte en evenwichtige inzet van inbreukprocedures op fiscaal terrein is nu nodig;

frequenter gebruik van andere middelen dan wetgeving, en van het mechanisme voor nauwere samenwerking moet zorgvuldig worden overwogen.

Wil de Europese Unie de uitdaging van de mondialisering kunnen opnemen en de door het verdrag en de recente bijeenkomsten van de Europese Raad geformuleerde doelstellingen kunnen verwezenlijken, dan moet aan de problemen en hindernissen die in deze mededeling zijn besproken een einde worden gemaakt. De Commissie is daarom, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel maar ook met het oog op de vereisten van de interne markt en haar taak als hoedster van de verdragen,

voornemens het in deze mededeling uiteengezette streven naar fiscale beleidscoördinatie met kracht uit te voeren.