



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 23.10.2001
KOM(2001) 582 endelig

**MEDDELELSE TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET
ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG FRA KOMMISSIONEN**

På vej mod et indre marked uden skattemæssige hindringer

**En strategi for fastsættelse af et konsolideret selskabsskattegrundlag for
virksomheders aktiviteter overalt i EU**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Det nødvendige i at tilpasse selskabsbeskatningen i EU til nye forhold	4
3.	De virkninger, som forskelle i de effektive selskabsskatteniveauer har på investeringsincitamenterne i det indre marked.....	6
4.	Afskaffelse af de skattemæssige hindringer for den grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked	10
5.	Et konsolideret selskabsskattegrundlag for virksomhedernes aktiviteter overalt i EU	16
6.	Vejen frem og konklusion.....	21
<u>Bilag:</u>	Resumé af Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse af "Selskabsbeskatningen i det indre marked"[SEK(2001)1681]	

1. INDLEDNING

En reform af EU's selskabsbeskatning er afgørende for bestræbelserne for at føre Lissabon-målene ud i livet.

Den Europæiske Union har sat sig det **strategiske mål** "... at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden ...". Dette mål blev for første gang slået fast på Det Europæiske Råds møde i marts 2000 i Lissabon og gentaget på Det Europæiske Råds møde i marts 2001 i Stockholm. Generelt ansporede Det Europæiske Råd på mødet i Lissabon også til en opbygning af en generel ramme til støtte for den økonomiske aktivitet i EU. Selskabsbeskatningen kan spille en vigtig rolle i bestræbelserne for at føre dette mål ud i livet og skabe ensartede konkurrencevilkår for erhvervsvirksomhederne i EU. Medens der er taget store skridt på andre policy områder, er der imidlertid kun sket lidt på dette område, og medlemsstaterne anvender stort set de samme selskabsskattesystemer, som de gjorde før oprettelsen af det indre marked. Dette udviklingsmæssige misforhold skal afhjælpes nu, og den forestående udvidelse af EU gør blot dette endnu mere påtrængende.

Kommissionens tjenestegrene har foretaget en omfattende undersøgelse af spørgsmålet.

I meddelelsen fra maj 2001 om "skattepolitikken i EU" [KOM(2001)260] fastlægges såvel generelle mål som en række specifikke prioriteringer inden for direkte og indirekte beskatning. I nærværende meddelelse bringes denne proces et skridt videre, idet den omhandler det mere detaljerede spørgsmål om direkte beskatning af virksomheder i Den Europæiske Union.

Det blev i undersøgelsen af "selskabsbeskatningen i det indre marked", hvoraf et resumé er vedlagt denne meddelelse, undersøgt, hvorvidt den nuværende anvendelse af selskabsbeskatning i det indre marked skaber ineffektivitet og afskærer operatørerne fra at drage fuld nytte deraf. Dette ville indebære et tab af **EU velfærd** og undergrave **EU-erhvervslivets konkurrenceevne** og derved modvirke Lissabon-målene.

I overensstemmelse med et særligt mandat fra Rådet redegør Kommissionen for sin strategi for selskabsbeskatning en i EU i de kommende år.

Nærværende meddelelse supplerer og bygger videre på denne undersøgelse. Der redegøres deri for Kommissionens syn på, hvad der skal og realistisk set kan gøres på selskabsskatteområdet i EU i de kommende år med henblik på at **tilpasse selskabsbeskatningen i EU til den nye økonomiske ramme og skabe et mere effektivt fungerende indre marked uden interne skattemæssige hindringer**. I dette øjemed præsenteres en række konkrete initiativer i slutningen af denne meddelelse.

De to dokumenter udgør tilsammen svaret på det mandat, som Ministerrådet i juli 1999 gav Kommissionen til at undersøge de virkninger, som forskelle i det effektive selskabsskatteniveau i medlemsstaterne har på lokaliseringen af økonomiske aktiviteter og investeringer, samt virkningerne af de skattemæssige bestemmelser, der lægger hindringer i vejen for grænseoverskridende økonomiske aktiviteter i det indre marked, og midlerne til at råde bod derpå.

Tidligere initiativer på EU-plan på selskabsskatteområdet

Siden oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber har selskabsbeskatningen tiltrukket sig særlig opmærksomhed som et vigtigt element først i forbindelse med oprettelsen og derefter i forbindelse med kompletteringen af det indre marked. Der er fremlagt en række undersøgelser såsom Neumark-rapporten fra 1962 og Tempel-rapporten fra 1970 og taget en række initiativer med det formål at sikre en begrænset harmonisering af selskabsskattesystemet (beskatningsgrundlag og satser). Kommissionen fremsatte passende direktivforslag i 1975 og - mere fokuseret på udligning af underskud - i 1984 og 1985. Disse forslag blev senere trukket tilbage. Et udkast fra 1988 om harmonisering af virksomhedernes beskatningsgrundlag blev pga. modstand hos de fleste medlemsstater aldrig fremlagt.

I erkendelse af mangelen på succes i forbindelse med de ovennævnte initiativer blev det i Kommissionens meddelelse fra 1990 om selskabsbeskatning [SEK(90)601] foreslået, at alle initiativer under forbehold af subsidiaritetsprincippet skulle fastlægges via en proces baseret på samråd med medlemsstaterne. På dette grundlag blev der i forlængelse af forslag fra Kommissionen, der stammede fra slutningen af 1960'erne, endelig vedtaget tre foranstaltninger - to direktiver og en konvention - i juli 1990 [fusionsdirektivet 90/434/EØF, moderselskab/datterselskabs-direktivet 90/435/EØF og voldgiftskonventionen 90/436/EØF]. Et forslag om grænseoverskridende udligning af underskud behandles stadig af Rådet [KOM(90)595]. I 1994 trak Kommissionen et første forslag om afskaffelse af kildeskat på grænseoverskridende rente- og royaltybetalinger mellem virksomheder i forskellige medlemsstater tilbage. Et nyt forslag blev imidlertid fremsat i 1998 [KOM(1998)67].

Fremgangsmåden fra 1990 blev i 1996/1997 videreudbygget i en meddelelse fra Kommissionen [KOM(97)495]. Ved "skattepakken" og navnlig adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning blev der tilført drøftelsen en ny dimension. Approachen på grundlag af det indre marked, suppleret med målsætninger om at stabilisere medlemsstaternes indtægter og fremme beskæftigelsen, blev taget op igen for nylig og underkastet en ny vurdering i den ovennævnte meddelelse om prioriteringer for EUs -skattepolitik.

I 1999/2000 anmodede Rådet med henblik på at supplere det igangværende arbejde med "skattepakken", som EU's finansministre var nået til enighed om i december 1997, Kommissionen om at foretage en omfattende undersøgelse af selskabsbeskatningen.

2. DET NØDVENDIGE I AT TILPASSE SELSKABSBEKATNINGEN I EU TIL NYE FORHOLD

Ruding-rapporten fra 1992 havde kun begrænsede virkninger.

Den seneste omfattende undersøgelse af selskabsbeskatningen i Det Europæiske Fællesskab var "Rapport fra Udvalget af Uafhængige Ekspertter vedrørende Selskabsbeskatning" fra 1992, kendt som Ruding-rapporten. Som svar på en anmodning fra Kommissionen blev der i denne rapport foretaget en undersøgelse af forbindelserne mellem selskabsskattesystemer og det forestående indre markeds funktionsmåde. Dens detaljerede og værdifulde resultater og henstillinger vandt imidlertid kun ringe opbakning og gav ikke anledning til nogen større fremskridt.

Det indre marked og globaliseringen har ændret rammen for selskabsbeskatning en i EU.

I dag er det som følge af den almindelige udvikling nødvendigt at foretage en fornyet vurdering af EU-strategien på selskabsskatteområdet. Den overordnede **økonomiske ramme er ændret** siden begyndelsen af 1990'erne:

- EU har gennemlevet en bølge af internationale fusioner og overtagelser.
- Elektronisk handel og de økonomiske faktorerers øgede mobilitet gør det vanskeligere at fastlægge og beskytte selskabsskattegrundlaget.
- Den økonomiske integration i det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union skrider fortsat frem, og de ikke-skattemæssige økonomiske, teknologiske og institutionelle hindringer for den

grænseoverskridende handel bliver stadig mindre.

- De store EU-virksomheder betragter nu hele EU som deres hjemmemarked og søger i overensstemmelse dermed at oprette effektive fælleseuropæiske erhvervsstrukturer. Dette giver sig udslag i en reorganisering og centralisering på EU-plan af erhvervsfunktionerne inden for en gruppe af koncernforbundne virksomheder.
- Hensynet til skatteyderen tillægges nu større betydning, uanset om der er tale om selskaber eller fysiske personer.
- Der er nu takket være adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning, en tilsvarende indsats på OECD-plan og håndhævelsen af EU's statsstøtteregele, en reel udsigt til afskaffelse af skadelige præferentielle skatteordninger i det indre marked.

Samtlige dele af selskabsskattesystemerne i EU får større betydning.

Som følge af disse udviklingsforløb stiger **betydningen af samtlige aspekter ved selskabsskattesystemerne** næsten automatisk. Dette skyldes, at medlemsstaterne konkurrerer med *alle* dele af deres skattesystemer, både de specifikke og de strukturelle, for at sikre, at investeringerne og den økonomiske aktivitet placeres på deres område.

Udvidelsen vil forstærke disse udviklingsforløb.

Mange af disse udviklingsforløb, der både skaber nye problemer og retter søgelyset mod eksisterende problemer med beskatningen af virksomheder og disses EU aktiviteter, vil blive forstærket af **udvidelsen**. Det er derfor klart nødvendigt at tilpasse selskabsbeskatningen i EU til dette skiftende miljø.

Effektiviteten af EU's selskabsskattesystem og EU-erhvervslivets konkurrenceevne bestemmes af mange forskellige forhold.

For at vurdere den samlede betydning af disse problemer og mulige løsninger er det nødvendigt at tage hensyn til den **økonomiske effektivitet**. Ud fra et økonomisk synspunkt skal selskabsbeskatningen i det indre marked:

- Bidrage til EU-erhvervslivets internationale konkurrenceevne i overensstemmelse med det strategiske mål etableret af Det Europæiske Råd i Lissabon.
- Sikre, at skattemæssige overvejelser fordrer operatørernes økonomiske beslutninger så lidt som muligt.
- Undgå unødvendigt eller urimeligt høje efterlevelseseffekter og skattemæssige hindringer for grænseoverskridende økonomiske aktiviteter.
- Ikke udelukke mulighederne for generel skattekonkurrence, men samtidig forhindre alle skadelige eller økonomisk uønskede former for skattekonkurrence.

Men de overordnede velfærdseffekter kan kun fastlægges på en bredere økonomisk baggrund.

Et selskabsskattesystem, der imødekommer disse mål, vil *a priori* øge velfærd. For at kunne vurdere det *overordnede* velfærdsniveau vil det imidlertid også være nødvendigt at tage hensyn til finansieringen og levering af offentlige varer og tjenesteydelser, disses komplekse forbindelse med skatteindtægterne og den offentlige forvaltning

effektivitet.

Desuden skal skattepolitikken i EU's regi som fremhævet i den ovennævnte meddelelse om "Skattepolitik i EU" [KOM(01)260] støtte og fremme EU's øvrige policy mål. Dette gælder også for selskabsskattepolitikken.

3. DE VIRKNINGER, SOM FORSKELLE I DE EFFEKTVE SELSKABSSKATTENIVEAUER HAR PÅ INVESTERINGSINCITAMENTERNE I DET INDRE MARKED

Analysens formål

Præsentation af de marginale og de gennemsnitlige effektive selskabsskattesatser.

Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse af selskabsbeskatningen beregner de effektive selskabsskattesatser (marginale og gennemsnitlige) for indenlandske og grænseoverskridende investeringer i de 15 EU-lande (samt i visse tilfælde USA og Canada) under hensyn til forskellige former for investeringer inden for fremstillingsvirksomhed og under forskellige finansieringsformer.

Metoden til beregning af effektive skattesatser

De mest almindeligt benyttede indikatorer til analyse af beskatningens indflydelse på investeringsadfærden baseres på et fremadskuende koncept og omfatter en beregning og sammenligning af den effektive skattebyrde for hypotetiske fremtidige investeringsprojekter eller alternativt den effektive skattebyrde for hypotetiske fremtidige modelfirmaers adfærd ved hjælp af skattesystemernes lovbestemte særtræk.

Disse fremgangsmåder muliggør internationale sammenligninger og er skræddersyede til at give et generelt overblik over de investeringsincitamenter, som kan tilskrives forskellige nationale skattelove og det internationale skattesystems virkninger.

Der kan også anvendes andre metodemæssige fremgangsmåder baseret på historiske data til at beregne den effektive selskabsskattebyrde. De behandler andre spørgsmål end dem, der er behandlet i denne undersøgelse kan give andre resultater.

I Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse bygger beregningerne først og fremmest på en metode, der omfatter en beregning af den effektive skattebyrde for hypotetiske fremtidige investeringsprojekter inden for fremstillingsvirksomhed. Teknisk set baseres analysen på en revideret og udvidet anvendelse af den såkaldte "King & Fullerton"-metode, der er fastsat af Devereux og Griffith (1998). Denne beregning suppleres med data fra beregningerne under "European Tax Analyser"-modellen, som baseres på den modelfirma metode, der er fastlagt af universitetet i Mannheim.

De effektive skattesatser er beregnet for en såkaldt "marginal" investering (hvor udbyttesatsen efter skat er lig med den alternative markedrente) eller for et "inframarginalt" eller "gennemsnitligt" investeringsprojekt (dvs. et projekt, der giver en yderligere fortjeneste).

Det er værd at bemærke, at de talmæssige resultater i høj grad afhænger af de forudsætninger, der ligger til grund for såvel den hypotetiske investering og det fremtidige firmas adfærd som den økonomiske ramme. Forskelle i de forudsætninger, der ligger til grund for de hypotetiske investeringer og den økonomiske ramme, kan give noget forskellige talmæssige resultater.

Desuden gør disse modeller det ikke muligt ved beregningen at tage hensyn til alle skattesystemernes relevante særtræk. Skattesystemernes vigtigste særtræk såsom satserne, samt de vigtigste elementer i beskatningsgrundlaget og i selve skattesystemerne er imidlertid medtaget.

Den økonomiske metode gør det muligt at drage

Formålet med den brede vifte af beregnede data er ikke at fremlægge "universelt gyldige værdier" om den effektive skattebyrde i forskellige lande, men snarere **at fremlægge indikatorer eller illustrere indbyrdes forhold i en række relevante situationer**. Rent faktisk afhænger de

*værdifulde
generelle
konklusioner, men
visse forbehold er
nødvendige*

effektive skattesatser i en bestemt medlemsstat af særtrækkene ved det pågældende specifikke investeringsprojekt og den benyttede metode. Der kan ikke desto mindre drages en række **generelle konklusioner** på grundlag af resultaterne. Disse kan bidrage til at forklare, hvorledes medlemsstaternes skatteordninger skaber incitamenter til at allokere ressourcer. Det er et slående træk ved den kvantitative analyse, at **de relevante konklusioner og fortolkninger er forholdsvis konstante** over hele spektret af forskellige situationer.

Under skyldig hensyntagen til, at de kvantitative resultater i høj grad afhænger af de underliggende forudsætninger, og at de anvendte metoder ikke gør det muligt at tage hensyn til alle beskatningens relevante særtræk, bør **de talmæssige resultater** forstås som en **sammenfatning og kvantificering af skattesystemets hovedtræk**, således som det er tilfældet for alle beregninger baseret på fremadskuende metoder.

Analysen giver som sådan ikke nogen empiriske udsagn om beskatningens indflydelse på de faktiske økonomiske beslutninger. Skønt **empiriske undersøgelser viser, at der er en sammenhæng mellem beskatning og beslutninger om geografisk placering**, kunne ingen af de eksisterende metoder som følge af svaghederne ved de eksisterende metoder og mangelen på data med fordel have været anvendt i Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse uden at udvide arbejdets dækningsområde betydeligt.

*Beskatning er kun
én af de faktorer,
der er
bestemmende for
investerings- og
finansierings-
beslutninger.*

Beskatning er naturligvis kun én af de faktorer, der er bestemmende for investerings- og finansieringsbeslutninger. Også en række andre strukturelle og økonomiske forhold er vigtige, når det drejer sig om investeringsadfærden. Hvilke faktorer der er de relativt vigtigste, afhænger i høj grad af den enkelte type investeringsbeslutning.

Neutralitet og fordrejende effekter

Selv når der tages højde for de ovenstående betragtninger, er resultaterne af den kvantitative analyse vedrørende 1999 ganske informative. Der er **betydelig variation i de effektive skattebyrder**, som investorer med hjemsted i EU's forskellige medlemsstater står over for, og i de måder, hvorpå de enkelte lande behandler investeringer i eller fra andre lande (der henvises til tabellerne i slutningen af denne meddelelse).

*Forskellene mellem
de effektive
skattesatser inden
for EU er
betydelige.*

Intervallerne for de nationale effektive selskabsskattesatser er på ca. 37 procentpoint for de marginale investeringers vedkommende (mellem – 4,1% og 33,2%) og på ca. 30 procentpoint for de mere profitable investeringers vedkommende (mellem 10,5% og 39,7%).

I den internationale analyse kan intervallet for de effektive skattesatser for datterselskaber beliggende i forskellige værtslande også nå op på mere end 30 procentpoint. Tilsvarende kan intervallet for de effektive skattesatser for datterselskaber, der virker i et givet land, nå op på mere end 30 procentpoint alt efter, hvor deres moderselskab er beliggende.

I hver enkelt medlemsstat har skattesystemerne en tendens til at fremme investeringer i immaterielle aktiver og maskiner, og gæld er langt den mest "skatteeffektive" finansieringsform.

Over hele viften af nationale og grænseoverskridende indikatorer er der en bemærkelsesværdig konsistens i medlemsstaternes relative placering, navnlig i rangfølgenes øvre og nedre dele.

De steder, hvor den nationale analyse er ajourført for at tage hensyn til skatteordningerne for 2001, er det overordnede billede stort set uændret i forhold til 1999. Som følge af et mønster kendetegnet af generelt aftagende lovbestemte skattesatser (om end med forholdsvis små nedsættelser undtagen for Tysklands vedkommende) har de mere profitable investeringer imidlertid i en række lande nydt godt af nedsættelser af de effektive skattesatser. Som følge deraf er intervallet for de nationale effektive skattesatser for en mere profitabel investering faldet fra 30 til 26 procentpoint.

Disse betydelige forskelle kan øve **indflydelse på den internationale konkurrenceevne for EU-virksomheder**, der er beliggende i forskellige medlemsstater, og være et **incitament for virksomhederne til at vælge den mest skattebegunstigede geografiske placering af deres investeringer**, hvilket muligvis ikke var den mest effektive placering, hvis der ikke blev opkrævet skatter. Hvis dette er tilfældet, kan forskelle i de effektive selskabsskatteniveauer give anledning til en ineffektiv ressourceallokering og derfor velfærdsomkostninger. Det er ikke i forbindelse med undersøgelsen forsøgt at kvantificere størrelsen af et effektivitetstab eller de velfærdsomkostninger, der kunne knytte sig til eksisterende forskelle i de effektive selskabsskattesatser i Den Europæiske Union. Ikke desto mindre fortjener **skatteforskellenes størrelse og skatternes spredning særlig opmærksomhed**, idet nogle eksterne faktorer og de forskellige legitime skattepolitiske mål kan begrunde en vis afvigelse fra målet om en neutral beskatning.

Den overordnede nationale nominelle skattesats er den mest relevante skattemæssige faktor, som øver indflydelse på konkurrenceevnen, den geografiske placering og finansierings beslutninger.

Spredningen i EU kan ikke forklares med ét enkelt særtræk ved de nationale skattesystemer. Analysen af generelle ordninger har imidlertid tendens til at vise, at de forskellige nationale nominelle skattesatser (lovbestemte skattesatser, tillægsskatter og lokale skatter) - når præferentielle skatteordninger lades ude af betragtning - både i den nationale og den grænseoverskridende analyse kan forklare størstedelen af forskellene i effektive selskabsskattesatser mellem lande. **Forskelle i skattesatser mere end opvejer forskelle i beskatningsgrundlag**. Disse konklusioner skal tages i betragtning, når det drøftes, hvilke udlignende effekter et bredt beskatningsgrundlag sammenholdt med en forholdsvis lav skattesats har på den effektive skattebyrde. Den relative vægt, som satserne har ved fastsættelsen af virksomhedernes effektive skattebyrde, vokser, når investeringens rentabilitet vokser. **Enhver udlignende virkning, som et smallere beskatningsgrundlag har på de effektive skattesatser, har derfor tendens til at forsvinde, når rentabiliteten stiger.**

I den udstrækning beskatningen har nogen betydning, ville en indførelse af en fælles skattesats i EU sandsynligvis til en vis grad formindske de placeringsbestemte ineffektivitetsfaktorer.

En simulering af virkningerne af en hypotetisk harmonisering af visse særtræk ved skattesystemet viser isoleret set, at:

- **En indførelse af en fælles lovbestemt skattesats i EU ville have stor virkning ved at nedsætte spredningen** - både mellem moderselskaber og mellem datterselskaber - i de marginale og gennemsnitlige effektive skattesatser i EU-landene. Intet andet policy scenario har en så stor indvirkning på spredningen i de effektive skattesatser.
- **Scenarier, der indebærer et fælles beskatningsgrundlag eller et system bestående i at anvende definitionen af hjemlandets beskatningsgrundlag** på en multinational virksomheds fortjeneste overalt i EU, **har tendens til at øge spredningen i de effektive skattesatser**, hvis de overordnede nominelle skattesatser holdes konstante.

Det skal dog bemærkes, at disse konklusioner er resultatet af en statisk analyse. De vurderer derfor ikke de dynamiske virkninger og mulige reaktioner, der fremkaldes af en isoleret harmonisering af bestemte særtræk ved beskatningen. I en dynamisk sammenhæng er det muligt, at den gennemsigthed, der knytter sig til en harmonisering af beskatningsgrundlaget, ville give anledning til en konvergerende udvikling i de lovbestemte selskabsskattesatser og dermed en indsnævring af spredningen i de effektive skattesatser.

Den kvantitative analyse af Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse har givet et billede af forskellene i selskabsskattesatserne inden for EU og årsagerne til disse forskelle på grundlag af en robust og internationalt kendt teoretisk ramme. Kommissionen ønsker at henlede opmærksomheden på de vigtigste resultater af dette billede: forskellene i de effektive skattesatser i EU er store, og den generelle nationale skattesats er den vigtigste skattemæssige faktor bag disse forskelle. Når skadelige præferentielle skatteordninger afskaffes i EU, vil forskellene i de nominelle skattesatser sikre alternative valgmuligheder. Set på baggrund af den forestående udvidelse kan denne trend blive endnu mere udtalt.

Skattens størrelse er et anliggende, der skal afgøres af medlemsstaterne.

Der er ikke i Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse foretaget nogen analyse af udviklingen i de effektive skattesatser over tid og effekterne af skattekonkurrence. Som nævnt ovenfor er der heller ikke i Kommissionens undersøgelse foretaget nogen vurdering af omfanget af det eventuelle velfærdstab, der kan tilskrives de eksisterende forskelle i de effektive selskabsskattesatser i EU's medlemsstater. For nærværende er der derfor ikke noget overbevisende argument for, at Kommissionen skal anbefale særlige foranstaltninger vedrørende en tilnærmelse af de nationale selskabsskattesatser eller en fastsættelse af en minimal selskabsskattesats.

Desuden er målet om skatteneutralitet naturligvis ikke det eneste legitime mål for skattepolitikken, og beskatning indebærer i sidste ende et politisk

valg og en afvejning mellem ren økonomisk effektivitet og andre legitime politiske mål. Den udstrækning, hvori den mulige ineffektivitet på det indre marked som følge af forskellene i de nationale fremgangsmåder på selskabsskatteområdet kan accepteres, er i sidste ende et politisk valg.

Det er i denne sammenhæng værd at minde om, at "*beskatningsniveauet på dette område er et anliggende for medlemsstaterne i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet*", således som det er fastsat i den nylige meddelelse om skattepolitikken i Den Europæiske Union [KOM(2001)260].

Kommissionen vil imidlertid nøje følge udviklingen i de effektive selskabsskatteniveauer i EU's medlemsstater for at skaffe sig indsigt i de dynamiske virkninger af de reformer, der er i gang.

4. AFSKAFFELSE AF DE SKATTEMÆSSIGE HINDRINGER FOR GRÆNSEOVERSKRIDENDE ØKONOMISKE AKTIVITET I DET INDRE MARKED

Overvindelse af hindringerne

Der lægges stadig store selskabsskattemæssige hindringer i vejen for de grænseoverskridende økonomiske aktiviteter i det indre marked.

Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse identificerer en række områder, hvor selskabsskattesystemerne indeholder eller fører til **hindringer** for den grænseoverskridende samhandel, etablering og investering eller hindrer grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked. De yderligere skatte- eller efterlevelseshindringer i forbindelse med erhvervsudøvelsen i mere end én medlemsstat, som disse hindringer giver anledning til, **undergraver de europæiske virksomheders internationale konkurrenceevne og er spild af ressourcer**. De forskellige hindringer analyseres i detaljer i undersøgelsen, og vedlagte resumé indeholder en oversigt over de centrale spørgsmål. Navnlig skal følgende fremhæves:

- Indkomst skal fordeles efter et "arms længde" grundlag ved særskilt regnskabsføring, dvs. baseret på de enkelte transaktioner. Dette giver bl.a. anledning til talrige problemer med den skattemæssige behandling af **konzerninterne afregningspriser**, navnlig i form af store efterlevelseshindringer og potentiel dobbeltbeskatning.
- **De grænseoverskridende indkomststrømme** mellem forbundne selskaber underkastes ofte ekstra skatter. Navnlig indebærer kildeskat af konzerninterne *bona fide* betalinger af udbytter, renter og royalties en risiko for dobbeltbeskatning og er ikke i overensstemmelse med konceptet bag det indre marked. Desuden er anvendelsesområdet for moder/datterselskabs-direktivet (90/435) for snævert, og dette direktiv gennemføres desuden meget forskelligt i medlemsstaterne, hvilket gør det mindre effektivt.
- Der er fastsat skarpe grænser for **grænseoverskridende udligning af underskud**, hvilket kan føre til (økonomisk) dobbeltbeskatning. Som hovedregel er datterselskabers underskud ikke "skatteeffektive" på EU-moderselskabs niveau, og faste driftssteders underskud kan kun

under særlige omstændigheder modregnes i hovedsædets indkomst.

- **De grænseoverskridende omstruktureringer** giver anledning til betydelige skattemæssige byrder. Ifølge fusionsdirektivet (90/434) udsættes selskabsskatten af sådanne aktiviteter, men dets anvendelsesområde er for snævert, og gennemførelsen deraf i medlemsstaterne er meget uensartet, hvorved det bliver mindre effektivt. Kapitalvindingsskatter og overførselsskatter på grænseoverskridende omstruktureringer er ofte prohibitivt høje, hvorved virksomhederne tvinges til at undlade at rette op på økonomisk ikke-optimale strukturer.
- Som følge af modstridende beskatningsrettigheder er der store risici for dobbeltbeskatning. Dette gælder for alle de identificerede hindringer. Disse vanskeligheder forstærkes af de særlige problemer i relation til **dobbeltbeskatningsaftalerne** i EU.
- Nogle skattesystemer indebærer en **skævtrækning hen imod indenlandske investeringer**. Dette gælder eksempelvis for de skattegodtgørelsessystemer, der kun indrømmer indenlandske aktionærer den særlig skattelempelse, og som stadig benyttes af en række medlemsstater.
- De fleste af disse problemer skyldes, at virksomhederne i EU skal efterleve op til **femten forskellige regelsæt**. Under hensyn til, at disse virksomheder i stigende omfang opfatter EU som **ét marked**, er dette i modstrid med økonomisk effektive forretningsplaner og –strukturer. De mange skattelove, konventioner og fremgangsmåder indebærer høje efterlevelsescostninger og udgør i sig selv en hindring for grænseoverskridende økonomiske aktivitet.

Hindringerne hænger sammen med, at der findes 15 skatteområder i det indre marked.

Det er både nødvendigt med målrettede og mere omfattende løsninger for at overvinde disse hindringer.

Der findes to typer løsninger, når det drejer sig om at fjerne de selskabsskattemæssige hindringer for det indre marked, nemlig løsninger, der er målrettet mod de enkelte hindringer, og mere omfattende løsninger, der "med ét slag" afhjælper alle eller de fleste af hindringerne. De har alle til formål at fjerne risikoen for dobbeltbeskatning og skattemæssige byrder i forbindelse med grænseoverskridende omstrukturering og at formindske efterlevelsescostningerne og den retlige uvished. Der knytter sig særlige fordele og ulemper til dem alle.

Efter Kommissionens opfattelse giver kun en **toleddet strategi** en realistisk mulighed for at afskaffe hindringerne og derved sikre, at det indre markeds fulde potentiale virkeliggøres, og at Lissabon-målene nås.

- De målrettede foranstaltninger vil bidrage til at løse de mest påtrængende problemer på kort og mellemlang sigt.
- En omfattende løsning, hvor virksomhederne kan benytte ét konsolideret selskabsskattegrundlag for deres virke overalt i EU, vil udgøre en systematisk og mere langsigtet løsning.

En mere omfattende løsning vil betyde et bedre og mere definitivt svar på

Som et første skridt er det nødvendigt med målrettede foranstaltninger på særlige områder.

de eksisterende problemer men det er nødvendigt med yderligere teknisk arbejde førend der kan fremsættes specifikke forslag. De målrettede foranstaltninger er under alle omstændigheder nødvendige på kort sigt for at forbedre den eksisterende EU-lovgivning om selskabsbeskatning og for, via egnede "soft-law" initiativer og samarbejde med alle involverede parter, at sikre, at disse anvendes ens for alle. Nogle målrettede foranstaltninger såsom en indsats mod problemer med dobbeltbeskatningsaftaler kan samtidig være **forberedende skridt hen imod en omfattende ordning**, medens andre vil blive ved med at være nødvendige (f.eks. de foranstaltninger, der træffes i forbindelse med grænseoverskridende omstruktureringer). For den umiddelbare fremtid vil hovedvægten således blive lagt på en forbedring af de gældende regler og disses anvendelse.

Målrettede foranstaltninger

Kommissionen vil i samråd med medlemsstaterne udarbejde en vejledning vedrørende virkningerne af De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis.

Der fastlægges i undersøgelsen et behov for at opbygge en mere generel forståelse af virkningerne af De Europæiske Fællesskabers Domstols vigtigste domme vedrørende medlemsstaternes selskabsskatte regler og dobbeltbeskatningsaftaler. Efter Kommissionens opfattelse ville en offentliggørelse af en vejledning på dette område være nyttig ikke kun for medlemsstaterne, men også for erhvervslivet og de nationale domstole. En sådan vejledning ville lette efterlevelsen af traktatens bestemmelser og yde et vigtigt bidrag til afskaffelsen af de skattemæssige hindringer for det indre marked. Den skal i videst mulig udstrækning inddrage Europa-Parlamentet via de eksisterende ordninger for høring af Europa-Parlamentet.

→ Kommissionen foreslår, at der udarbejdes en **vejledning om De Europæiske Fællesskabers Domstols vigtigste domme**, og at implementeringen af disse koordineres via meddelelser fra Kommissionen. Den vil derfor videreføre og udbygge sit mødeprogram for medlemsstaterne, der blev indledt i 2001.

Kommissionen vil foreslå en udvidelse og forbedring af de eksisterende direktiver om direkte beskatning.

Det er generelt anerkendt, at moder/datterselskabs-direktivet og fusionsdirektivet har spillet en vigtig rolle i bestræbelserne for at afskaffe de skattemæssige hindringer for virksomhedskoncerner i EU. Kommissionen fremsatte allerede i 1993 forslag til ændring af direktiverne [KOM(93)293]. Undersøgelsen viser, at der er forskellige måder, hvorpå direktiverne kan udvides og forbedres, således at de dækker en bredere vifte af virksomheder, skatter og transaktioner. Navnlig bør direktivernes anvendelsesområde omfatte alle enheder af hvilke der opkræves selskabsskat og navnlig de virksomheder, der i fremtiden vil blive drevet under statuten for Det Europæiske Selskab (*Societas Europaeae* – SE).

Kommissionen vil udgive en

Moder/datterselskabs-direktivet skal ændres, så det både dækker direkte og indirekte aktiebesiddelse. Som et alternativ ville en lavere minimumstærskel for andelens størrelse have en lignende afhjælpende virkning. Hvor fusionsdirektivet finder anvendelse, bør der optages særlige overførselsskatter i forbindelse med grænseoverskridende

*vejledning
vedrørende de
vigtigste
gennemførelses-
spørgsmål.*

omstruktureringer (især i forbindelse med fast ejendom) i direktivet om kapitaltilførselsafgifter [69/335/EØF og 85/303/EØF]. Desuden skal anvendelsesområdet for disse og visse eksisterende vigtige bestemmelser i direktiverne klarlægges yderligere.

- Kommissionen vil give fremlæggelsen af de nødvendige **ændringer** af de eksisterende forslag til udvidelse af **fusionsdirektivet og moder/datterselskabs-direktivet** i 2003 høj prioritet, efter at der er gennemført tekniske samråd med medlemsstaterne i løbet af 2002.
- Samtidig vil Kommission fremlægge en **detaljeret vejledning** i, hvorledes disse bestemmelser, navnlig bestemmelserne om skatteundgåelse og misbrug, efter dens opfattelse bør gennemføres.

*Det er nødvendigt
med en innovativ
løsning vedrørende
grænseoverskri-
dende udligning af
tab.*

Problemet med grænseoverskridende udligning af underskud er på én og samme tid et af de vigtigste spørgsmål for industrien og det vanskeligste spørgsmål at behandle ved hjælp af specifikke foranstaltninger. Der er som led i undersøgelsen foretaget en gennemgang af to forholdsvis forskellige målrettede foranstaltninger, som fører til følgende alternative resultater:

*Kommissionen vil
under alle
omstændigheder
trække sit
nuværende forslag
til direktiv på dette
område tilbage.*

- En ændret udgave af det eksisterende **forslag fra Kommissionen** [KOM(90)595] på dette område. Dette vil gøre det muligt for moderselskaber at tage hensyn til underskud i såvel faste driftssteder som datterselskaber beliggende i en anden medlemsstat.
- En mere komplet ordning til konsolidering af koncernindkomst efter det mønster, der findes i det **danske sambeskatningssystem**, som i visse tilfælde gør det muligt for danske moderselskaber (og ud over deres filialer) at blive sambeskattet med deres udenlandske datterselskaber i Danmark, hvorved moderselskabet sættes i stand til at medregne underskud i udenlandske datterselskaber (og filialer). Der ville derved blive tilstræbt en større symmetri mellem beskatningen af overskud og udligningen af underskud.

Da medlemsstaterne har været uvillige til at overveje noget EU-initiativ på dette område, er det nødvendigt med en **ny runde tekniske forberedende møder**, før det er rimeligt at iværksætte nogen foranstaltninger. Det vil under drøftelserne være nødvendigt at tage hensyn til, at spørgsmålet om udligning af underskud og en mulig koncernkonsolidering hænger nøje sammen med de omfattende løsninger, der drøftes senere i denne meddelelse.

→ Kommissionen vil trække **sit gamle forslag til direktiv** om grænseoverskridende udligning af underskud tilbage og fra 2002 tage initiativ til konsultationer med medlemsstaterne om de tekniske muligheder for at bringe dette spørgsmål videre. Sideløbende med fremskridtet med mere omfattende løsninger vil den navnlig undersøge den danske model og inden udgangen af 2003 aflægge rapport om sine lovgivningsmæssige hensigter på dette område.

Der findes effektive måder til at undgå eller afskaffe dobbeltbeskatning i forbindelse med interne afregningspriser.

De hindringer og problemer, der er fastlagt vedrørende beskatning af koncerninterne transaktioner (interne afregningspriser), er meget forskelligartede, men de bliver alle stadig vigtigere og kræver øjeblikkelig indgriben. Efter Kommissionens opfattelse er det vigtigt at tage hensyn til skatteadministrationernes og erhvervslivets legitime betænkeligheder og at **udvikle fælles accepterede fremgangsmåder** på dette område. Dette kan opnås via en **dialog på EU-plan**.

Der bør ansøres til aftaler om forhåndsprisfastsættelse og koordination mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og erhvervslivet.

Eksempelvis ønsker Kommissionen at ansøre medlemsstaterne til at indføre eller udvide bilaterale eller multilaterale programmer for **aftaler om forhåndsprisfastsættelse** (Advance Pricing Agreements). Desuden foreslår den en bedre **koordination af medlemsstaternes dokumentationskrav** og af anvendelsen **af de forskellige metoder**. En sådan koordination bør bygge på og supplere OECD's aktiviteter på dette område. Alt dette ville formindske efterlevelseseffektiviteten og den uvished, der knytter sig til interne afregningspriser.

Voldgiftskonventionen skal forbedres og omformes til et instrument under EU-retten.

Andre områder kræver en mere traditionel løsning. Voldgiftskonventionen (hvis forlængelse stadig afventer samtlige medlemsstaters ratifikation) har været gældende i mange år, men anvendelsen deraf giver stadig anledning til talrige problemer. Som følge af disse problemers størrelse og **voldgiftskonventionens** unikke karakter anser Kommissionen en forbedring deraf for en højt prioriteret opgave. Manglerne ved konventionen skal fjernes, og dens bestemmelser skal underlægges Domstolens fortolkning, helst ved at omforme den til et instrument under EU-retten. Desuden bør der - med forbehold for beskyttelsesforholdsregler for at forhindre aggressiv skatteplanlægning - skabes en ramme for forudgående aftale mellem de involverede skatteadministrationer eller i det mindste forudgående konsultation, før skatteadministrationerne håndhæver justeringer af de interne afregningspriser.

- Kommissionen vil i det første halvår af 2002 indkalde til et stående "**fælles forum for interne afregningspriser**" med medlemsstaterne og repræsentanter for erhvervslivet for at
 - undersøge de spørgsmål, der kan afklares uden lovinitiativer, f.eks. udvikling og udveksling af "best practice" for aftaler om forhåndsprisfastsættelse og dokumentationskrav
 - overveje mulighederne for at forbedre metoderne til fastsættelse af interne afregningspriser inden for OECD-retningslinjerne og gøre disse mere ensartede
 - undersøge nødvendige forbedringer af voldgiftskonventionen med henblik på i 2003 at fremsætte et formelt forslag til direktiv, hvorved det omformes til et instrument under EU-lovgivningen.
- Kommissionen vil fastlægge egenarten af fremtidige initiativer på baggrund af dette forums drøftelser under hensyn til bl.a. den nuværende voldgiftskonventions udløb i 2005.

En fælles approach for spørgsmål vedrørende dobbeltbeskatningsaftaler vil bidrage til at overvinde de nuværende vanskeligheder.

Medens de berørte medlemsstater naturligvis må færdiggøre deres net af dobbeltbeskatningsaftaler med de øvrige medlemsstater, findes der ingen anden specifik oplagt løsning på de komplekse problemer, der knytter sig til EU's dobbeltbeskatningsaftaler. Kommissionen finder imidlertid, at medlemsstaternes nuværende skatteaftaler bør forbedres, således at de bringes i bedre overensstemmelse med det indre markeds principper som knæsat i EU-traktaten, og at en **forbedret koordination** af aftalepolitikken over for tredjelande er nødvendig. Desuden er det bydende nødvendigt med bindende voldgift i situationer, hvor der opstår konflikter mellem aftalepartnerne om fortolkningen og anvendelsen af en aftale, der eventuelt kan føre til dobbeltbeskatning eller (dobbelt) ikkebeskatning.

Kommissionen har tiltro til perspektivet om en EU-udgave af OECD-modelkonventionen.

Efter Kommissionens opfattelse er den mest lovende vej hen imod en sammenhængende virkeliggørelse af disse mål på lang sigt at nå til enighed om en **EU-udgave af OECD's modelkonvention og kommentaren hertil** (eller om visse artikler), som imødekommer de specifikke krav, der knytter sig til medlemskabet af EU. Dette ville efterlade det eksisterende bilaterale system intakt. En sådan fremgangsmåde ville naturligvis kræve et omhyggeligt forberedende teknisk arbejde sammen med medlemsstaterne.

- Kommissionen agter i 2004 efter tekniske drøftelser med medlemsstaterne at fremlægge en **meddelelse** om behovet for at tilpasse visse bestemmelser i **dobbeltbeskatningsaftaler** baseret på OECD-modellen for at efterleve **traktatens principper**. Dette vil udgøre et første skridt hen imod en mulig udarbejdelse af en EU-modelskatteaftale.

Fællesskabet og dets medlemsstater bør naturligvis samtidig vedblive med at støtte OECD's arbejde såvel på området om interne afregningspriser som på dobbeltbeskatningsaftale området.

Der skal tages hensyn til små og mellemstore virksomheder.

Det skal bemærkes, at ingen af disse mulige afhjælpende faktorer tager specifikt sigte på større eller på små og mellemstore virksomheder. Det følger imidlertid af problemernes egenart og virkninger, at internationalt aktive **små og mellemstore virksomheder også vil drage fordel** af afskaffelsen af de skattemæssige hindringer. Som hovedregel er der god grund til at indrømme små og mellemstore virksomheder forholdsmæssige forenklings- og standardiseringsarrangementer med det formål at nedbringe deres efterlevelseseomkostninger. Alt efter, hvilken type foranstaltning der er tale om, er sådanne initiativer enten egnede på nationalt plan eller bør - som det eksempelvis i øjeblikket er tilfældet på momsområdet - udtrykkelig støttes på EU-plan.

5. ET KONSOLIDERET SELSKABSSKATTEGRUNDLAG FOR VIRKSOMHEDERNES AKTIVITETER OVERALT I EU

Det nødvendige i en omfattende approach

Kun et konsolideret selskabsskattegrundlag for erhvervsvirksomhedernes aktiviteter overalt i EU giver i sidste ende et svar på de udfordringer, der knytter sig til selskabsskatte-systemerne i EU i dag.

De ovennævnte målrettede løsninger ville i en vis udstrækning afhjælpe de skattemæssige hindringer. Selv hvis de alle blev gennemført, ville de imidlertid ikke afhjælpe det underliggende problem at skulle have med op til 15 forskellige skattesystemer at gøre. Kun et **konsolideret selskabsskattegrundlag** for de multinationale selskabers aktiviteter overalt i EU vil virkelig, via **én ramme for selskabsbeskatningen**, systematisk afhjælpe størstedelen af de skattemæssige hindringer for den grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked. Det skal i fremtiden tillades virksomheder med grænseoverskridende og internationale aktiviteter i EU at

- beregne koncernens samlede indkomst ved anvendelse af ét sæt regler og
- opstille konsoliderede regnskaber til skattemæssige formål (hvorved de potentielle skattemæssige virkninger af rent koncerninterne transaktioner elimineres).

Det skal bemærkes, at denne approach ikke gør indgreb i medlemsstaternes suverænitet til at fastsætte selskabsskattesatserne. De ville anvende deres nationale skattesats på deres del af det samlede beskatningsgrundlag som beregnet ved anvendelse af en fælles aftalt fordelingsmekanisme.

Et konsolideret selskabsskattegrundlag for virksomhedernes aktiviteter overalt i EU er det eneste middel, der

- mærkbart nedbringer efterlevelseseomkostningerne som følge af det nødvendige i at beskæftige sig med 15 skattesystemer i det indre marked
- inden for EU afskaffer problemerne med interne afregningspriser
- gør en udligning og en omfattende konsolidering af indkomst og underskud på et EU-grundlag mulig
- forenkler mange internationale omstruktureringer
- uden at strække sig ind over personskatteområdet reducerer nogle af de kompleksiteter for den internationale beskatning, der skyldes sameksistensen af den klassiske og skattegodtgørelses modellen
- fjerner mange tilfælde af dobbeltbeskatning, og
- afskaffer mange tilfælde af diskrimination og restriktion.

Et konsolideret selskabsskattegrundlag vil økonomisk set forbedre selskabsskattesystemerne i EU.

Et konsolideret selskabsskattegrundlag for virksomheders aktiviteter overalt i EU vil bidrage til at sikre **større effektivitet, forenkling og gennemsigtighed** i selskabsskattesystemerne og fjerne de uoverensstemmelser mellem nationale skattesystemer, som skaber et "rigt" grundlag for skatteundgåelse og misbrug. Det vil nedbringe efterlevelseseomkostningerne og gøre det muligt for EU at drage fuld fordel af det indre marked og derved forbedre EU-erhvervslivets konkurrenceevne og lægge grunden til en virkeliggørelse af de mål, som Det Europæiske Råd satte sig på mødet i Lissabon.

Efter Kommissionens opfattelse er det derfor kun logisk at **styre** Unionens **selskabsskattepolitik hen imod en omfattende afhjælpning** af de eksisterende grænseoverskridende skattemæssige hindringer i det indre marked. Det fremtidige arbejde bør tage sigte på at fastlægge, hvorledes målet i form af et konsolideret selskabsskattegrundlag med udligning af grænseoverskridende underskud kan føres ud i livet, og hvorledes man bedst kan udforme og nå til enighed om den nødvendige fordelingsmekanisme.

→ **Efter Kommissionens opfattelse er det nødvendigt**

- at sikre et **konsolideret selskabsskattegrundlag** for virksomhedernes aktiviteter overalt i EU,
- at udvikle en egnet **fordelingsmekanisme**, der kan accepteres af alle deltagerne,
- og for medlemsstaternes vedkommende at fastsætte de relevante **nationale selskabsskattesatser**.

Mulige omfattende metoder og teknikker

Der findes forskellige tekniske måder at opnå et konsolideret

Der er i Kommissionens tjenestegrenes undersøgelse fastlagt **forskellige tekniske muligheder** for at sikre virksomhederne det nødvendige konsoliderede beskatningsgrundlag for deres aktiviteter overalt i EU ("hjemstatsbeskatning", "beskatning af et fælles (konsolideret) grundlag", "europæisk selskabsindkomstskat", "harmoniseret enhedsskattegrundlag i

selskabsskattegrundlag på.

EU"). Metoderne er navnlig forskellige med hensyn til ambitionsniveauet for en harmonisering af beskatningsgrundlaget i EU, omfanget af de ændringer, der er nødvendige til gennemførelse deraf, og de politiske omstændigheder i forbindelse med en mulig indførelse deraf. Metoderne er sammenfattet i vedlagte resumé. Alle disse metoder

- har særlige fordele og ulemper
- åbner mulighed for en skattemæssig løsning vedrørende statuten for Det Europæiske Selskab (*Societas Europæa* - SE)
- indebærer stadig tekniske vanskeligheder, navnlig hvad angår anvendelsen af dobbeltbeskatningsskiftaler
- vil kræve udvikling af en aftalt mekanisme for fordelingen af det konsoliderede selskabsskattegrundlag mellem medlemsstaterne
- kræver kort fortalt **yderligere analyse**. Som det fremgår af undersøgelsen, er det ikke muligt at fremlægge en særlig teknisk løsning og føre denne ud i livet nu.

En konsolidering på et grundlag, der dækker hele EU, er det centrale særtræk.

Pr. definition er det en vigtig bestanddel af alle løsninger, at der finder en koncernkonsolidering sted på et grundlag, der dækker hele EU. I øjeblikket anvender ikke alle medlemsstaterne dette princip, ikke engang på nationalt plan, og kun to gør det – under forholdsvis restriktive betingelser – på internationalt plan. Under samtlige metoder bevarer medlemsstaterne retten til at fastsætte selskabsskattesatserne, hvilket i den kvantitative analyse blev anset for at være den vigtigste faktor ved fastsættelsen af den effektive skattesats. Denne hovedgenstand for den nationale kompetence på selskabsskatteområdet skal - fuldt bevidst – forblive uberørt, og **medlemsstaterne** ville stadig have fuld **autonomi**, når det drejer sig om at justere den vigtigste faktor for skatteprovenuet. Indførelsen af et enkelt eller et fælles beskatningsgrundlag kunne foranledige nogle medlemsstater til at tilpasse deres skattesatser for at tage højde for ændringerne i beskatningsgrundlaget, men det ville være op til hver enkelt medlemsstat at træffe afgørelse herom.

Det er medlemsstaterne, der fastsætter de relevante selskabsskattesatser.

Gode udsigter for et konkret fremskridt

Et forstærket samarbejde kan bidrage til at sætte skub i udviklingen.

Teoretisk set kan alle de omfattende metoder udformes på en sådan måde, at det ikke er nødvendigt, at alle medlemsstater deltager. Det skal bemærkes, at der ved Nice-traktaten er åbnet mulighed for et forstærket samarbejde mellem en gruppe medlemsstater, hvis det ikke er muligt at opnå enighed mellem samtlige 15, selv om de fulde fordele i forbindelse med en omfattende approach kun vil kunne drages, hvis samtlige medlemsstater deltager. Dette kan ikke desto mindre være særlig hensigtsmæssigt for en hjemstatsbeskatning, der alene forudsætter deltagelse af medlemsstater med et nogenlunde ensartet beskatningsgrundlag. **En gruppe medlemsstater** kan imidlertid også udnytte denne mekanisme, der er hjemlet i traktaten, til at indføre en af de øvrige omfattende metoder. Blandt andet må anvendelsen af dette instrument i overensstemmelse med de principper, som der blev opnået enighed om på Det Europæiske Råds møde i Nice, under ingen

omstændigheder undergrave det indre marked, udgøre en hindring for eller en forskelsbehandling af samhandelen, fordreje konkurrencevilkårene eller øve indflydelse på de ikke-deltagende medlemsstaters kompetence, rettigheder og forpligtelser.

Skatteadministrationerne vil også drage betydelige fordele.

Det skal bemærkes, at det ikke kun er virksomheder, der lider under overdrevent store efterlevelseseomkostninger; der påløber også høje omkostninger for skatteadministrationerne. Som et eksempel herpå kan nævnes området interne afregningspriser. Desuden skaber sameksistensen af 15 selskabsskattesystemer i ét indre marked rige muligheder for skattesvig og skatteundgåelse. Alle afhjælpende foranstaltninger vil derfor også i en vis udstrækning **forstærke skatteadministrationernes effektivitet**. Da samtlige afhjælpende foranstaltninger, såvel de målrettede som de omfattende, kræver større gensidig bistand og administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne, vil dette sikre, at skatterevisioner videreføres og tilmed antagelig bliver mere effektive. Det vil også bidrage til at sikre, at ingen af de påtænkte afhjælpende foranstaltninger giver sig udslag i skattesvig.

I en vis udstrækning kan de internationale regnskabsstandarder (IAS) danne udgangspunkt for opbygningen af et fælles beskatningsgrundlag.

Det er desuden værd at bemærke, at bestemte EU-virksomheder fra 2005 efter Europa-Parlamentets og Rådets (endnu manglende) vedtagelse af et af Kommissionen fremsat egnet forslag til forordning [KOM(2001)80] skal udarbejde deres konsoliderede regnskaber i overensstemmelse med de internationale regnskabsstandarder (IAS). Den forstærkede integrering af de finansielle markeder og oprettelsen af fælleseuropæiske fondsbørser kan forventes at sætte yderligere skub i regnskabsharmoniseringen. Selv om denne udvikling ikke har nogen direkte tilknytning til beskatningen, kan den generelt bidrage til den videre udvikling af et fælles selskabsskattegrundlag, og de internationale regnskabsstandarder kan i en vis udstrækning tjene som nyttigt referencepunkt.

Statutten for Det Europæiske Selskab (Societas Europæe - SE)

Et konsolideret selskabsskattegrundlag er meget lovende for statutten for Det Europæiske Selskab.

Enigheden på Det Europæiske Råds møde i december 2000 i Nice om statutten for Det Europæiske Selskab afspejler situationens hastende karakter. Efter den formelle vedtagelse af den relevante lovgivning (dvs. de ændrede forslag til Rådets forordning (EØF) om statutten for et europæisk selskab [KOM(91)174] og et direktiv [KOM(91)174] om supplerende bestemmelser til statutten for et europæisk selskab med hensyn til arbejdstagernes stilling) vil denne nye retlige form kunne tages i brug af virksomhederne i løbet af 2004. På dette tidspunkt skal EU's nuværende og fremtidige lovgivning om selskabsbeskatning såsom moder/datterselskabs-direktivet og fusionsdirektivet kunne tages i brug af de virksomheder, der vælger denne nye retlige form.

Imidlertid vil dette måske ikke være tilstrækkeligt til at gøre statutten til et attraktivt selskabsretligt instrument. Der vil kun kunne drages **fuld fordel** af oprettelsen af et europæisk selskab (SE), hvis de eksisterende virksomheder kan oprette en sådan enhed, uden at der påløber ekstra skatteomkostninger ved denne oprettelse, og undgå nogle af de eksisterende skattemæssige hindringer for aktiviteter i mere end én

medlemsstat. I den øjeblikkelige situation er der ikke taget hensyn til nogen af disse krav og dets succes kunne derfor være bragt i fare. Begrebsmæssigt hænger statuten for Det Europæiske Selskab nøje sammen med begrebet et fælles system for virksomhedsbeskatning. Det arbejde med tekniske aspekter, der er nødvendigt, for at virksomhederne kan få et konsolideret selskabsskattegrundlag for deres aktiviteter overalt i EU, vil derfor være særlig gavnligt for fremtidige SE'er, og det kan være hensigtsmæssigt at indføre et egnet "**pilotprojekt**" for sådanne virksomheder.

→ Kommissionen agter at sikre, at EU's nuværende lovgivning om selskabsbeskatning fra 2004 vil kunne anvendes fuldt ud på virksomheder, der er oprettet under **statuten for Det Europæiske Selskab**. Samtidig vil den - sideløbende med det øvrige arbejde på dette område – undersøge de særlige muligheder for en omfattende selskabsskatteordning og et konsolideret selskabsskattegrundlag for virksomheders aktiviteter overalt i EU gældende for SE'er.

Stimulering af en bred debat

Kun et højt støtteniveau vil gøre det konsoliderede selskabsskattegrundlag til den succes, der er nødvendig for at føre Lissabonmålene ud i livet.

Kommissionens opbakning bag det grundlæggende koncept med et fælles system for selskabsbeskatning i form af et konsolideret selskabsskattegrundlag for det indre marked som den mest lovende måde at øge effektiviteten og forbedre virksomhedernes konkurrenceevne på er en vigtig udvikling. Uanset de muligheder, som det forstærkede samarbejde og/eller en gruppe medlemsstaters indførelse af hjemstatsbeskatning frembyder, er en ændring af dette omfang en vigtig begivenhed. Den kræver massiv støtte fra en bred vifte af interesserede parter, og operationelle beslutninger om eventuelt at lægge sig fast på en af de omfattende metoder kan kun vurderes på baggrund af medlemsstaternes reaktioner på denne meddelelse.

Efter Kommissionens opfattelse bør det første skridt derfor være **en struktureret dialog, der omfatter alle involverede parter: medlemsstaterne og kandidatlandene, repræsentanter for erhvervslivet og de økonomiske beslutningstagere, ledende skattefolk og akademikere samt arbejdsmarkedets parter**. Dette vil foregå i Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, men da Kommissionen anerkender det nødvendige i at udbygge den institutionelle debat, har den til hensigt at inddrage andre **særlige fora**. Formålet er dobbelt. For det første at præsentere denne meddelelse og forstærke bevidstheden om, at det indre marked uden en ændring af systemerne for selskabsbeskatning ikke vil give de fulde potentielle økonomiske fordele, som det ellers kunne, og at Fællesskabet og dets borgere derfor risikerer at gå glip af potentiel vækst, beskæftigelse og velstand. For det andet at sikre støtte til den nødvendige videre analyse og udvikling af en eller flere af de skitserede metoder, således at der kan fremsættes et formelt forslag til gennemførelse deraf.

→ Kommissionen vil derfor i første halvår 2002 i samarbejde med formandskabet arrangere en **europæisk konference om selskabsbeskatning** for regeringsrepræsentanter på højt niveau fra EU's medlemsstater og kandidatlandene, erhvervsledere, økonomiske beslutningstagere, ledende skattefolk, arbejdsmarkedets parter og akademikere over temaet selskabsbeskatningens fremtid i det indre marked. Formålene vil være:

- at skabe et forum for præsentationen af de forskellige omfattende metoder
- at fremme drøftelserne mellem de involverede parter
- at bistå Kommissionen med at fastlægge den bedste fremgangsmåde for projektet.

Efter konferencen og den efterfølgende bredere debat i EU agter Kommissionen i 2003 at aflægge rapport om sine policy konklusioner af konferencen.

6. VEJEN FREM OG KONKLUSION

Kommissionen foreslår en strategi til sikring af et konsolideret selskabsskattegrundlag for virksomhedernes aktiviteter overalt i EU.

Der er i denne meddelelse fastlagt en række specifikke og generelle foranstaltninger på selskabsskatteområdet, og Kommissionen foreslår en **toleddet strategi**, der tager sigte på:

- en øjeblikkelig indsats vedrørende målrettede foranstaltninger;
- sideløbende hermed en iværksættelse af en bredere drøftelse af generelle omfattende foranstaltninger;

med det **formål** at

- sikre EU's erhvervsvirksomheder et konsolideret selskabsskattegrundlag for deres aktiviteter overalt i EU.

Kommissionen vil:

- yde rådgivning om og koordinere, via egnede meddelelser fra Kommissionen, implementeringen af retspraksis fra De Europæiske Fællesskabers Domstol
- forstærke sin indsats med overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af EU's skattelovgivning og samarbejde med medlemsstaterne om udarbejdelse af en fælles vejledning på dette område
- ændre sine tidligere fremsatte forslag om udvidelse af fusionsdirektivet og moder/datterselskabs-direktivet med henblik på at udtrække såvel anvendelsesområde som dækning af de omfattede skatter og typer af transaktioner
- trække sit gamle forslag til direktiv om grænseoverskridende udligning af underskud tilbage med henblik på at erstatte det med et andet efter tekniske drøftelser med medlemsstaterne og andre involverede parter
- fremsætte forslag til direktiv om fornyelse og forbedring af voldgiftskonventionen
- oprette et "fælles EU-forum for interne afregningspriser"
- udarbejde en meddelelse om emnet dobbeltbeskatningsaftaler mellem medlemsstater med henblik på senere vedtagelse af enten en multilateral konvention eller en EU-modelkonvention
- insistere på, at den nuværende EU-selskabsskattelovgivning fra 2004 fuldt ud vil finde anvendelse på virksomheder oprettet under statuten for Det Europæiske Selskab. Samtidig vil den – sideløbende med det øvrige arbejde på dette område – undersøge de særlige muligheder for en omfattende selskabsskatteordning og et konsolideret selskabsskattegrundlag for virksomhedernes aktiviteter overalt i EU gældende for SE'er.
- iværksætte en bred debat om den fremtidige selskabsbeskatning i det indre marked og det nødvendige i en grundlæggende reform med det formål at nå EU's mål om at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, således som Det Europæiske Råd nåede til enighed om det på mødet i juni 1999 i Lissabon. I den sammenhæng vil Kommissionen i samarbejde med formandskabet arrangere en europæiske konference om selskabsbeskatning for regeringsrepræsentanter på højt niveau fra EU's medlemsstater og kandidatlandene, erhvervsledere, økonomiske beslutningstagere, ledende skattefolk, arbejdsmarkedets parter og akademikere over temaet selskabsbeskatningens fremtid i det indre marked. Formålene vil være:
 - at skabe et forum for præsentationen af de forskellige omfattende metoder
 - at fremme drøftelserne mellem de involverede parter
 - at bistå Kommissionen med at fastlægge den bedste fremgangsmåde for projektet.

Efter konferencen og den efterfølgende bredere debat i EU agter Kommissionen i 2003 at aflægge rapport om sine policy konklusioner af konferencen.

<u>Tabel 1</u>	Kapitalomkostning og effektiv marginal skattesats (Effective Marginal Tax Rate - EMTR) pr. land, årene 1999 og 2001
<u>Tabel 2</u>	Effektiv gennemsnitlig skattesats pr. land (Effective Average Tax Rate - EATR), årene 1999 og 2001
<u>Tabel 3</u>	Effektiv gennemsnitlig skattesats (EATR), når datterselskabet finansieres ved hjælp af ikke udloddet overskud, året 1999
<u>Tabel 4</u>	Effektiv gennemsnitlig skattesats (EATR), når datterselskabet finansieres ved hjælp af ny egenkapital, året 1999
<u>Tabel 5</u>	Effektiv gennemsnitlig skattesats (EATR), når datterselskabet finansieres ved hjælp af gæld, året 1999

**Tabel 1 Kapitalomkostning og effektiv marginal skattesats (EMTR) pr. land, årene 1999 og 2001.
-fordelt efter aktiv og finansieringskilde og samlet
-kun selskabsskatter**

Land	2001			1999			KAPITALOMKOSTNING 1999							EMTR 1999			
	Selskabs- skattesatser (1)	Kapitalom- kostning	EMTR	Selskabs- skattesatser (1)	Kapitalom- kostning	EMTR	Immateriel- le aktiver	Industri- bygninger	Maskiner	Finansielle aktiver	Lagre	Ikke-udl. overskud	Ny egenkapital	Gæld	Ikke-udl. overskud	Ny egenkapital	Gæld
Østrig	34,00	5,7	12,6	34,00	6,3	20,9	5,9	6,1	5,9	7,3	6,3	7,5	7,5	4,0	33,3	33,3	-25,0
Belgien	40,17	6,4	22,4	40,17	6,4	22,4	5,2	7,0	5,3	8,0	6,7	8,0	8,0	3,5	37,5	37,5	-42,9
Tyskland	39,35	6,8	26,1	52,35	7,3	31,0	5,4	7,2	5,8	10,0	7,9	9,7	7,6	3,2	48,4	35,5	-56,2
Danmark	30,00	6,4	21,6	32,00	6,4	21,9	4,2	8,1	5,4	7,1	7,1	7,5	7,5	4,4	33,3	33,3	-13,6
Spanien	35,00	6,5	22,8	35,00	6,5	22,8	6,5	6,7	5,4	7,4	6,4	7,7	7,7	4,1	35,1	35,1	-21,9
Grækenland	37,50	6,0	16,9	40,00	6,1	18,2	6,8	5,1	6,1	5,1	7,4	7,6	7,6	3,4	34,2	34,2	-47,1
Frankrig	36,43	7,3	31,8	40,00	7,5	33,2	5,2	8,5	8,4	8,0	7,4	9,0	9,0	4,6	44,4	44,4	-8,7
Finland	29,00	6,4	21,3	28,00	6,2	19,9	6,1	6,1	5,6	6,8	6,8	7,2	7,2	4,5	30,5	30,5	-11,1
Italien	40,25 (2)	4,3	-15,9	41,25 (2)	4,8	-4,1	2,9	4,6	3,8	7,7	5,0	5,5	5,5	3,6	10,0	10,0	-38,9
Irland	10,00	5,7	11,7	10,00	5,7	11,7	5,3	6,8	5,2	5,5	5,5	5,9	5,9	5,2	15,2	15,2	3,8
Luxembourg	37,45	6,3	20,7	37,45	6,3	20,7	5,2	6,8	5,3	7,7	6,5	7,7	7,7	3,7	35,1	35,1	-35,1
Nederlandene	35,00	6,5	22,7	35,00	6,5	22,6	5,1	6,9	5,9	7,4	6,9	7,7	7,7	4,1	35,1	35,1	-21,9
Portugal	35,20	6,3	21,0	37,40	6,5	22,5	6,7	6,2	5,2	7,7	6,5	7,9	7,9	3,9	36,7	36,7	-28,2
Sverige	28,00	5,8	14,3	28,00	5,8	14,3	5,0	6,0	5,0	6,6	6,6	6,7	6,7	4,3	25,4	25,4	-39,5
Det Forenede Kongerige	30,00	6,7	24,8	30,00	6,6	24,7	5,5	8,2	5,6	6,9	6,9	7,7	7,7	4,8	35,1	35,1	-25,0

NB: Hver aktiv-kolonne viser et vejet gennemsnit af alle tre finansieringstyper med 55% ikke-udloddet overskud, 10% ny egenkapital og 35% gæld. Hver finansierings-kolonne viser et ikke-vejet gennemsnit af alle 5 aktiver. Det samlede gennemsnit omfatter alle 15 investeringstyper med de samme vægte.

(1) Inkl. ekstraskatter og lokale skatter.

(2) Under det italienske system med "dual indkomst" nedsættes den lovbestemte selskabsskattesats på 36% i 2001 og 37% i 1999 (ekskl. ekstrabyrder og lokale skatter) i visse tilfælde til 19%. I det ovenstående marginale tilfælde finder denne lavere sats anvendelse, dog ikke på gæld, hvor den højere sats finder anvendelse.

Tabel 2 Effektiv gennemsnitlig skattesats pr. land, årene 1999 og 2001
- fordelt efter aktiv og finansieringskilde og samlet
- kun selskabsskatter

EFFEKTIVE GENNEMSNI TLIGE SKATTESATSER												
Land	Selskabsskattesatser (1) 2001	Samlet middeltal 2001	Selskabsskattesatser (1) 1999	Samlet middeltal 1999	1999					1999		
					Immaterielle aktiver	Industribyg- ninger	Maskiner	Finansielle aktiver	Lagre	Ikke-udl. overskud	Ny egenkapital	Gæld
Østrig	34,00	27,9	34,00	29,8	28,6	29,2	28,4	33,2	29,9	33,9	33,9	22,3
Belgien	40,17	34,5	40,17	34,5	30,7	36,1	31,0	39,2	35,3	39,1	39,1	25,8
Tyskland	39,35	34,9	52,35	39,1	33,9	39,0	34,9	46,8	40,8	46,1	40,1	27,7
Danmark	30,00	27,3	32,00	28,8	21,3	34,7	25,3	31,2	31,2	32,3	32,3	22,1
Spanien	35,00	31,0	35,00	31,0	31,1	31,8	27,4	34,2	30,7	35,2	35,2	23,3
Grækenland	37,50	28,0	40,00	29,6	35,5	30,4	33,4	11,6	37,1	34,4	34,4	20,8
Frankrig	36,43	34,7	40,00	37,5	30,6	40,6	40,1	39,0	37,1	42,1	42,1	28,8
Finland	29,00	26,6	28,00	25,5	24,8	24,8	23,1	27,3	27,3	28,8	28,8	19,3
Italien	40,25	27,6	41,25	29,8	24,9	29,8	27,4	36,1	31,1	31,8	31,8	26,1
Irland	10,00	10,5	10,00	10,5	8,9	15,8	8,2	9,8	9,8	11,7	11,7	8,2
Luxembourg	37,45	32,2	37,45	32,2	28,6	33,7	29,2	36,6	32,9	36,6	36,6	24,0
Nederlandene	35,00	31,0	35,00	31,0	26,7	32,4	29,2	34,2	32,5	35,1	35,1	23,3
Portugal	35,20	37,0	37,40	32,6	33,2	31,8	28,6	36,5	32,8	37,0	37,0	24,5
Sverige	28,00	22,9	28,00	22,9	19,6	23,4	19,7	25,7	25,7	26,0	26,0	17,1
Det For. Kgr.	30,00	28,3	30,00	28,2	24,2	33,7	24,7	29,3	29,3	31,8	31,8	21,6

NB: Hver aktivkolonne viser et vejet gennemsnit af alle tre finansieringstyper med 55% ikke-udloddet overskud, 10% ny egenkapital og 35% gæld. Hver finansieringskolonne viser et ikke-vejet gennemsnit af alle 5 aktiver. Det samlede gennemsnit omfatter alle 15 investeringstyper med de samme vægte.

(1) Inkl. ekstraskatter og lokale skatter.

**Tabel 3 Effektiv gennemsnitlig skattesats (EATR), når datterselskabet finansieres ved hjælp af ikke-udlodet overskud, året 1999
- kun selskabsskatter; vejet gennemsnit af moderselskabets finansiering**

EATR %	til	Østrig	Belgien	Danmark	Finland	Frankrig	Tyskland	Grækenland	Irland	Italien	Luxembourg	Nederlandene	Portugal	Spanien	Sverige	Det Forenede Kongerige	Middeltal
fra																	
Østrig	(33,9) *	39,1	32,3	28,8	42,1	46,1	34,4	11,7	31,8	36,6	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8		33,4
Belgien	29,9	(39,1)	28,7	25,0	38,1	42,1	30,4	8,1	28,0	32,6	31,2	33,0	31,2	22,2	27,9		29,2
Tyskland	20,1	26,4	18,8	14,3	29,8	(46,1)	25,4	-5,7	17,9	23,4	21,6	23,8	21,7	11,0	17,7		19,0
Danmark	30,1	35,4	(32,3)	25,0	38,4	42,4	30,6	7,8	28,1	32,8	31,3	33,2	31,4	22,2	28,0		29,8
Spanien	29,7	35,1	28,4	24,6	38,1	42,1	30,2	7,4	27,8	32,5	31,0	32,9	(35,2)	21,8	27,6		29,2
Grækenland	32,9	34,5	32,9	31,8	37,5	41,5	(34,4)	27,9	27,5	33,4	33,5	33,9	33,5	30,3	33,2		33,2
Frankrig	29,5	34,8	28,3	24,5	(42,1)	41,8	30,0	7,5	27,6	32,3	30,8	32,7	30,8	21,7	27,5		28,6
Finland	30,6	35,9	29,2	(28,8)	38,9	42,9	31,0	8,3	28,6	33,3	31,8	33,7	31,9	22,7	28,5		30,5
Italien	30,3	35,5	29,0	25,3	38,4	42,4	30,7	8,4	(31,8)	32,9	31,5	33,3	31,5	22,5	28,2		30,0
Irland	32,7	38,0	31,2	27,6	41,0	45,0	33,2	(11,7)	30,7	35,4	34,0	35,8	34,0	24,8	30,6		33,8
Luxembourg	29,4	34,8	28,2	24,4	37,8	41,8	29,9	7,1	27,5	(36,6)	30,7	32,6	30,7	21,6	27,3		28,8
Nederlandene	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1	46,1	34,4	11,7	31,8	36,6	(35,1)	37,0	35,2	26,0	31,8		33,3
Portugal	30,2	35,5	29,0	25,2	38,4	42,3	30,7	8,3	28,3	32,9	31,4	(37,0)	31,5	22,5	28,2		29,6
Sverige	30,8	36,1	29,4	25,7	39,1	43,1	31,2	8,5	28,8	33,5	32,0	33,9	32,1	(26,0)	28,7		30,9
Det For. Kgr.	30,3	35,6	29,0	26,5	38,6	42,7	32,9	22,1	28,3	33,1	31,6	33,5	31,6	24,8	(31,8)		31,5
Canada	40,1	44,5	32,3	33,4	43,8	50,4	34,4	11,7	38,3	38,5	37,1	48,4	41,2	28,4	31,8		37,0
USA	31,8	36,9	30,3	29,1	39,7	43,5	33,0	25,0	29,9	34,4	33,0	38,6	35,0	27,6	30,7		33,2
Middeltal	30,0	35,4	29,0	25,5	38,4	43,0	31,1	9,9	28,0	32,9	31,2	33,3	31,6	22,9	28,4		30,1

* Tallene i parentes viser de tilsvarende indenlandske effektive gennemsnitlige skattesatser.

**Tabel 4 Effektiv gennemsnitlig skattesats (EATR), når datterselskabet finansieres ved hjælp af ny egenkapital, året 1999
- kun selskabsskatter; vejret gennemsnit af moderselskabets finansiering**

EATR %	til	Østrig	Belgien	Danmark	Finland	Frankrig	Tyskland	Grækenland	Irland	Italien	Luxembourg	Nederlan- dene	Portugal	Spanien	Sverige	Det Forenede Kongerige	Middeltal
fra																	
Østrig	(33,9)**	39,1	32,3	28,8	42,1	40,1	34,4	11,7	31,8	36,6	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	33,0	
Belgien	30,6	(39,1)	29,3	25,6	38,8	36,9	31,1	8,8	28,7	33,3	31,9	33,7	31,9	22,9	28,6	29,4	
Tyskland	21,0	27,2	19,6	15,1	30,7	(40,1)	29,2	-4,8	18,7	24,2	22,4	24,7	22,5	11,9	18,6	20,1	
Danmark	30,1	35,4	(32,3)	25,0	38,4	36,4	30,6	7,8	28,1	32,8	31,3	33,2	31,4	22,2	28,0	29,3	
Spanien	29,7	35,1	28,4	24,6	38,1	36,1	30,2	7,4	27,8	32,5	31,0	32,9	(35,2)	21,8	27,6	28,8	
Grækenland	36,0	34,5	36,6	37,4	37,5	35,5	(34,4)	39,5	27,8	34,8	36,1	35,3	36,1	36,6	38,0	35,8	
Frankrig	29,9	35,2	28,6	24,9	(42,1)	36,2	30,4	7,8	27,9	32,6	31,1	33,0	31,2	22,1	27,8	28,5	
Finland	30,6	35,9	29,2	(28,8)	38,9	36,9	31,0	8,3	28,6	33,3	31,8	33,7	31,9	22,7	28,5	30,1	
Italien	30,9	36,1	29,6	25,9	39,0	37,1	31,4	9,0	(31,8)	33,6	32,1	34,0	32,2	23,1	28,8	30,2	
Irland	32,7	38,0	31,2	27,6	41,0	39,0	33,2	(11,7)	30,7	35,4	34,0	35,8	34,0	24,8	30,6	33,4	
Luxembourg	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1	40,1	34,4	11,7	31,8	(36,6)	35,1	37,0	35,2	26,0	31,8	32,8	
Nederlandene	33,9	39,1	32,3	28,8	42,1	40,1	34,4	11,7	31,8	36,6	(35,1)	37,0	35,2	26,0	31,8	32,9	
Portugal	30,8	36,1	29,6	25,9	39,0	37,1	31,3	9,0	28,9	33,5	32,1	(37,0)	32,1	23,1	28,8	29,8	
Sverige	30,8	36,1	29,4	25,7	39,1	37,1	31,2	8,5	28,8	33,5	32,0	33,9	32,1	(26,0)	28,7	30,5	
Det For. Kgr.	30,3	35,6	29,0	27,5	38,6	36,7	34,1	29,8	28,3	33,1	31,6	33,5	31,6	26,5	(31,8)	31,9	
Canada	45,2	49,5	32,3	36,8	45,4	50,3	34,4	11,7	43,3	40,2	38,8	58,4	46,2	30,1	31,8	39,6	
USA	33,5	38,5	31,7	32,4	41,4	39,5	34,6	34,7	31,6	36,1	34,7	43,6	38,4	31,5	33,1	35,7	
Middeltal	30,8	35,9	29,8	26,5	39,0	37,5	31,9	11,9	28,6	33,3	32,0	33,9	32,3	24,0	29,2	30,4	

* Tallene i parentes viser de tilsvarende indenlandske effektive gennemsnitlige skattesatser.

Tabel 5 Effektiv gennemsnitlig skattesats (EATR), når datterselskabet finansieres ved hjælp af gæld, året 1999
- kun selskabsskatter; vejret gennemsnit af moderselskabets finansiering

EATR %	fil	Østrig	Belgien	Danmark	Finland	Frankrig	Tyskland	Grækenland	Irland	Italien	Luxembourg	Nederlan- dene	Portugal	Spanien	Sverige	Det For. Kgr.	Middeltal
fra																	
Østrig	(22,3) *	33,1	29,2	26,8	36,2	35,0	28,3	15,9	33,5	31,4	30,8	31,9	30,8	24,5	29,1	29,7	
Belgien	32,3	(25,8)	31,5	29,3	38,4	37,3	30,7	18,6	35,8	33,8	33,2	34,2	33,2	27,0	31,5	31,9	
Tyskland	27,8	31,5	26,7	24,3	35,0	(27,7)	31,9	11,7	31,9	29,6	28,9	30,1	28,9	21,6	26,9	27,6	
Danmark	29,4	32,7	(22,1)	26,4	35,7	34,6	27,9	15,4	33,1	31,0	30,3	31,4	30,4	24,1	28,7	29,4	
Spanien	30,1	33,3	29,4	27,0	36,4	35,2	28,5	16,1	33,7	31,6	31,0	32,1	(23,3)	24,7	29,3	29,9	
Grækenland	36,0	34,4	36,6	37,4	37,5	36,3	(20,8)	39,5	35,2	34,8	36,1	35,3	36,1	36,6	38,0	36,4	
Frankrig	31,7	34,9	31,0	28,7	(28,8)	36,8	30,2	17,9	35,3	33,2	32,6	33,7	32,7	26,4	31,0	31,1	
Finland	28,5	31,8	27,9	(19,3)	34,9	33,7	27,0	14,5	32,2	30,1	29,4	30,6	29,5	23,2	27,8	28,7	
Italien	31,5	34,7	30,8	28,5	37,7	36,5	30,0	17,8	(26,1)	33,0	32,4	33,4	32,4	26,3	30,8	31,1	
Irland	24,5	29,6	24,2	21,5	31,0	29,9	26,4	(8,2)	28,3	26,2	25,5	28,3	25,5	19,3	23,8	26,0	
Luxembourg	30,6	33,9	29,9	27,6	36,9	35,7	29,1	16,7	34,2	(24,0)	31,5	32,6	31,6	25,3	29,9	30,4	
Nederlandene	30,1	33,3	29,4	27,0	36,4	35,2	28,5	16,1	33,7	31,6	(23,3)	32,1	31,0	24,7	29,3	29,9	
Portugal	31,6	34,8	30,9	28,6	37,8	36,6	30,1	17,9	35,1	33,1	32,5	(24,5)	32,5	26,4	30,9	31,3	
Sverige	28,2	31,5	27,6	25,1	34,5	33,4	26,6	14,2	31,8	29,8	29,1	30,2	29,1	(17,1)	27,4	28,5	
Det For. Kgr.	29,0	32,3	28,3	27,5	35,3	34,1	30,0	29,8	32,6	30,6	29,9	31,0	29,9	26,5	(21,6)	30,5	
Canada	40,1	42,8	31,4	34,7	40,8	44,4	30,6	18,3	43,1	36,3	35,7	49,3	40,9	29,7	31,4	36,6	
USA	32,7	35,8	31,7	32,4	38,7	37,6	31,9	34,7	36,2	34,2	33,6	39,7	36,2	31,5	33,1	34,7	
Middeltal	30,1	33,0	29,5	27,5	36,0	35,0	28,9	18,7	33,3	31,4	30,9	31,9	31,0	25,5	29,6	30,2	

*Tallene i parentes viser de tilsvarende indenlandske effektive gennemsnitlige skattesatser.

Bilag

RESUMÉ AF KOMMISSIONENS TJENESTEGRENES UNDERSØGELSE AF "SELSKABSBEKATNINGEN I DET INDRE MARKED" [SEK(2001)1681]

Indledning

- (1) Rådet (økonomi og finans) anmodede i sine konklusioner fra mødet i december 1998 Kommissionen om at foretage en analytisk undersøgelse af selskabsbeskatningen i Den Europæiske Union. Denne undersøgelse skulle efter planen vise forskellene i selskabsbeskatningens effektive niveau og identificere de vigtigste skattemæssige bestemmelser, der kan lægge hindringer i vejen for grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked. På dette grundlag skulle der foretages en vurdering af virkningerne på økonomiske aktiviteter og investeringers geografiske placering. I juli 1999 omformede De Faste Repræsentanternes Komité (COREPER) denne anmodning til et formelt mandat for Kommissionen, hvori der blev anmodet om en faktuel analyse og en policy vurdering af EU's selskabsbeskatning.
- (2) Kommissionen er blevet bistået af to særligt oprettede ekspertpaneler, hvoraf det ene fokuserede på metoden til beregning af de effektive skattesatser i medlemsstaterne, og det andet på de resterende skattemæssige hindringer for det indre markeds hensigtsmæssige funktion. Det første panel blev sammensat af akademikere med passende erfaring og videnskabeligt omdømme fra relevante teoretiske arbejder. Det andet panel omfattede eksperter fra erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter på EU-plan. Det andet panels individuelle medlemmer blev udpeget af de respektive organisationer.

Ruding-rapporten og det indre markeds virkninger

- (3) I nærværende undersøgelse tages der hensyn til den rapport fra Udvalget af Uafhængige Ekspertter vedrørende Selskabsbeskatning, som Kommissionen i 1990 anmodede om dels at fastlægge, om forskelle fra medlemsstat til medlemsstat i erhvervsbeskatningen og den dermed forbundne belastning førte til større fordrejninger af det indre markeds funktionsmåde, og dels at undersøge alle tænkelige afhjælpende foranstaltninger (Ruding-udvalget). Størstedelen af den underliggende analyse i denne tidligere undersøgelse er stadig aktuell. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at der kun er gjort beskedne fremskridt på selskabsbeskatningsområdet som følge af denne rapporters resultater og henstillinger. Baggrunden for at analysere selskabsbeskatningen i EU har imidlertid siden da ændret sig på forskellige måder. Desuden er det mandat, som Rådet gav Kommissionen vedrørende denne undersøgelse, bredere end det mandat, som Kommissionen gav ekspertudvalget i 1990, idet der udtrykkeligt anmodes om en analyse af de skattemæssige hindringer i det indre marked.

- (4) Den overordnede økonomiske ramme er ændret mærkbart siden begyndelsen af 1990'erne. En bølge uden fortilfælde af internationale fusioner og erhvervelser, den nye elektroniske handel og den øgede mobilitet af økonomiske faktorer sammen med den stadig tiltagende udvikling af "skatteparadiser" har tilsammen fundamentalt ændret baggrunden for EU-medlemsstaternes pålæggelse af skatter på virksomhedsoverskud. Denne generelle globale udvikling er stadig i gang og er særlig kraftig inden for det indre marked.
- (5) Det mest iøjnefaldende er, at det indre marked endnu ikke var oprettet i 1990. Det samme gælder Den Økonomiske og Monetære Union. Begge disse udviklingsforløb øver indflydelse på, hvorledes EU-selskabsskattesystemernes funktionsmåde skal vurderes. I takt med, at den økonomiske integration i det indre marked skred frem, vedblev de økonomiske, teknologiske og institutionelle hindringer for den grænseoverskridende samhandel med at aftage. Samtidig blev beskatningssystemerne kun gradvis tilpasset denne proces. Mønstret i de internationale investeringer vil derfor sandsynligvis blive stadig mere følsomt over for grænseoverskridende forskelle i selskabsskatte reglerne på en baggrund, der nu er kendetegnet af fuld kapitalbevægelighed. Hertil kommer, at imens der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til afskaffelse af rækken af hindringer for oprettelsen af det indre marked (herunder den seneste aftale om statuten for Det Europæiske Selskab), får de skattemæssige hindringer for grænseoverskridende aktiviteter i det indre marked stadig større betydning. Disse elementer indeholder vigtige specifikke EU-dimensioner af selskabsbeskatning, som ikke fandtes på samme måde i 1990.
- (6) EU's erhvervsliv arbejder nu i én økonomisk zone, hvor der anvendes 15 forskellige selskabsskattesystemer. Dette er ensbetydende med tab af økonomisk effektivitet, giver anledning til specifikke efterlevelseseffektivitet og mangel på gennemsigtighed. Det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union har også stor betydning for, hvorledes EU's virksomheder fungerer i Fællesskabet, og indeholder et - tilsigtet - incitament til at skabe effektive fælleseuropæiske erhvervsstrukturer. Dette skyldes, at EU-virksomhederne i stigende grad ikke længere definerer én medlemsstat, men derimod hele EU som deres "hjemmemarked". De deraf følgende strukturelle ændringer fører til en EU-dækkende reorganisering og centralisering af de erhvervmæssige funktioner inden for en gruppe af virksomheder, hvoraf mange tidligere var til stede i mange eller endog alle medlemsstater. En sådan reorganisering kan opnås via interne tilpasninger, fusioner og erhvervelser eller ved oprettelse af udenlandske filialer. Disse tendenser øver derefter indflydelse på beskatningen af disse selskaber. EU's virksomheder hævder, at opfattelsen af EU som deres "hjemmemarked" generelt ikke modsvarer af en skattemæssig realitet, således som det er tilfældet i USA for amerikanske virksomheder. Det er således en bred vifte af retlige og økonomiske faktorer, der definerer en specifik "EU-dimension" for analysen af selskabsbeskatningen.

EU-selskabsbeskatningens effektive niveau

- (7) I henseende til økonomisk effektivitet bør skattesystemerne ideelt være "neutrale", for så vidt angår de økonomiske valg. Inden for en sådan analytisk ramme bør valget af en investering, dens finansiering eller dens geografiske placering principielt ikke bestemmes af skattemæssige overvejelser. Under denne synsvinkel og på en international baggrund bør ensartede investeringer ikke mødes med markant forskellige konkrete skatteniveauer alene som følge af deres placering i det ene eller det andet land. Forskelle i selskabsbeskatningens effektive niveauer kan rent faktisk indebære en velfærdsomkostning, fordi den økonomiske aktivitet måske ikke udøves af producenten med de laveste omkostninger på det sted, hvor de lokale omkostninger (før skat) er lavest. Hvis forskellene i skattesystemerne favoriserer én geografisk beliggenhed eller producent frem for en anden, kan varerne fremstilles til højere omkostninger før skat. Størrelsen af disse skatteforskelle og -spredninger fortjener derfor særlig opmærksomhed.
- (8) En fuldstændig vurdering af velfærdstab som følge af forskelle i de effektive selskabsskattesatser ville imidlertid kræve en bredere analyse, hvor der blev taget hensyn til eksistensen af andre skatter og andre økonomiske parametre og til nationale præferencer med hensyn til ret og rimelighed og levering af offentlige goder. I den udstrækning der på forhånd findes fordrejninger og/eller imperfektioner i markedøkonomien (såkaldte "markedsfejl"), kan skatterne endvidere anvendes til at overvælte disse eksterne omkostninger (f.eks. forurening) på virksomhederne, hvorved den økonomiske effektivitet forstærkes. Det er umuligt nøjagtigt at kvantificere, hvor store skatteforskelle der er nødvendige for at korrigere eller afbøde markedsfejl. Det kan dog siges, at jo større skatteforskelle der er tale om, desto større skal markedsfejlen være, hvis et effektivitetstab og et velfærdstab skal undgås. Det skal understreges, at der ikke som led i denne undersøgelse er gjort noget forsøg på at kvantificere eventuelle effektivitetstab eller velfærdstab, som kan tilskrives eksisterende forskelle i de effektive selskabsskattesatser i Den Europæiske Union.
- (9) Hvorom alting er, indebærer beskatningen i sidste ende et politisk valg og kan være udtryk for en afvejning af rent økonomisk effektivitet og andre legitime nationale policy mål og præferencer. Desuden skal der på en EU-baggrund ved vurderingen af forskelle i de effektive skattesatser fra medlemsstat til medlemsstat tages hensyn til subsidiaritetsprincippet og medlemsstaternes kompetencer på beskatningsområdet.
- (10) Analysen af niveauforskellene i EU's effektive selskabsbeskatningsniveau har to formål. For det første giver den en sammenfattende oversigt over det overordnede relative incitament (eller hæmmende virkning), som det enkelte lands skattelovgivning indebærer for lysten til foretage forskellige typer investeringer hjemme eller i en anden EU-medlemsstat. For det andet fastlægger den de vigtigste beskatningselementer, som øver indflydelse på den effektive skattebyrde, dvs. den vægt, som hvert af skatteordningernes vigtigste elementer har i den effektive skattebyrde.
- (11) Analysen omfatter ikke de virkninger, som beskatningen har på de konkrete økonomiske beslutninger. Skønt empiriske undersøgelser viser, at der er en

korrelation mellem beskatning og beslutninger om geografisk placering, er der på grund af svaghederne ved de eksisterende metoder og disses begrænsninger, som følge af mangel på data, blevet anlagt det synspunkt, at ingen af de eksisterende metoder med fordel kunne have været benyttet som led i denne undersøgelse uden at udvide arbejdets dækningsområde væsentligt.

- (12) Beskatning er naturligvis kun én af de faktorer, der bestemmer investerings- og finansieringsbeslutninger. Blandt de øvrige vigtige faktorer, der bestemmer investeringsadfærden, kan fremhæves de økonomiske infrastrukturens eksistens og kvalitet, adgangen til kvalificeret arbejdskraft og de kort og mellemlange udsigter på forskellige markeder og i forskellige lande. Også den geografiske adgang til markeder, transportomkostninger, miljøstandarder, lønniveau, sociale sikringssystemer og regeringens overordnede holdning spiller en vigtig rolle. Hvilke af disse faktorer der relativt set er de vigtigste, afhænger i høj grad af den enkelte type investeringsbeslutning. Ikke desto mindre vil mønstret i de internationale investeringer sandsynlig i stigende grad blive følsomt over for grænseoverskridende forskelle i selskabsskattereglerne i takt med, at den økonomiske integration i EU skrider frem i sammenhæng med Den Økonomiske og Monetære Union og det indre marked, i et miljø kendetegnet af fuld bevægelighed for kapitalen.
- (13) Undersøgelsen indeholder overslag over de effektive selskabsskattesatser for indenlandske og grænseoverskridende investeringer i de 15 EU-lande (samt i visse tilfælde USA og Canada) på grundlag af de beskatningssystemer, der var i kraft i 1999. Desuden indeholder den overslag over de effektive selskabsskattesatser for de indenlandske investeringer i EU's medlemsstater i 2001. På baggrund af strukturen i og omfanget af den tyske skattereform, der blev vedtaget i 2000, foretages der en særskilt analyse af virkningerne af denne reform pr. 1. januar 2001. Beregningerne omfatter især selskabsskatterne i de enkelte lande, men også virkningerne af personskatterne på udbytter, renter og kapitalgevinster.
- (14) De hyppigst anvendte indikatorer til analyse af beskatningens indvirkning på investeringsadfærden er baseret på fremadskuende metoder, der gør internationale sammenligninger mulige og er særligt skræddersyet til at indikere det overordnede mønster af investeringsincitament, som kan tilskrives forskellige nationale skattelovgivninger, og på de mest relevante skatteelementer, som øver indflydelse på den effektive skattebyrde. I denne undersøgelse bygger størstedelen af beregningen af den effektive selskabsskattebyrde på en metode, der omfatter en beregning af den effektive skattebyrde for et hypotetisk fremtidigt investeringsprojekt inden for fremstillingsvirksomhed. Rent teknisk baseres analysen på en revideret og udvidet udgave af den såkaldte King & Fullerton-approach udarbejdet af Devereux og Griffith (1998). Denne beregning suppleres med data hidrørende fra anvendelsen af "European Tax Analyser"-modellen, som baseres på den modelfirmametode, der er udarbejdet af Mannheims Universitet og ZEW (1999). Da de enkelte metoder baseres på forskellige hypoteser og restriktioner, gør en sammenligning af resultaterne af disse metoder det muligt at efterprøve og om muligt bekræfte de generelle trends, som beregningerne munder ud i.

- (15) Resultaterne af anvendelsen af disse metoder afhænger i høj grad af de forudsætninger, der ligger til grund for fastlæggelsen af såvel den hypotetiske investering med hensyn til aktiver og finansiering eller virksomhedens fremtidige adfærd over tiden med hensyn til samlede kontante indtægter og udgifter samt aktiver og passiver som den økonomiske ramme. Med hensyn til den økonomiske ramme er realrentens størrelse et afgørende element. De eksisterende undersøgelser baseret på disse metoder forudsætter forskellige hypoteser med hensyn til den økonomiske ramme og fastlæggelsen af investeringen. I nærværende undersøgelse er de effektive skattesatser i lighed med Ruding-rapporten beregnet på grundlag af et givet afkast efter skat, medens den effektive skattesats i andre undersøgelser¹ er beregnet på grundlag af et givet afkast før skat. Forskelle i de forudsætninger, der ligger til grund for den hypotetiske investering og den økonomiske ramme, kan føre til noget forskellige talmæssige resultater.
- (16) Disse modeller gør det af metodemæssige årsager ikke muligt ved beregningen at tage hensyn til alle de relevante særtræk, der knytter sig til de forskellige beskatningssystemers eksistens og funktionsmåde. Eksempelvis er virkningerne af at konsolidere overskud og underskud i hele EU ikke medtaget, fordi modellen forudsætter, at alle investeringer er profitable. Det har heller ikke været muligt at kvantificere eller medtage efterlevelseseomkostninger. De vigtigste kendetegn i beskatningssystemerne såsom satserne, samt vigtige elementer i beskatningsgrundlaget og i selve skattesystemerne er imidlertid medtaget. Resultaterne skal derfor forstås som en sammenfatning og kvantificering af skattesystemets vigtigste særtræk.
- (17) De effektive skattesatser kan beregnes for en såkaldt "marginal" investering (hvor afkastet efter skat er lig med den alternative markedsrente) eller for et "inframarginalt" investeringsprojekt (dvs. et projekt, der giver en yderligere fortjeneste). I denne undersøgelse er der både foretaget en analyse af de marginale og de inframarginale (gennemsnitlige) effektive selskabsskatteindikatorer. Disse afspejler forskellige hypoteser vedrørende den underliggende metode, investeringens indenlandske eller internationale geografiske placering, investeringens eller det pågældende selskabs rentabilitet og virksomhedernes størrelse og adfærd. Beregningerne er suppleret med en "følsomhedsanalyse", hvorved de forskellige hypotesers indvirkning på resultaterne efterprøves.
- (18) Meningen med den brede vifte af beregnede data er ikke at fremlægge "universelt gyldige værdier" om den effektive skattebyrde i forskellige lande, men snarere at fremlægge indikatorer - eller illustrere indbyrdes forhold - i en række relevante situationer. Rent faktisk afhænger de effektive skattesatser i en bestemt medlemsstat af særtrækkene ved det pågældende specifikke investeringsprojekt og den benyttede metode.

¹ Der kan f.eks. henvises til: Baker & McKenzie, Survey of the Effective Tax Burden in the EU, Amsterdam, 1999 og 2001.

- (19) Det er dog på grundlag af resultaterne muligt at drage en række generelle konklusioner vedrørende såvel forskelle i de effektive skattebyrder som fastlæggelse af de mest relevante beskatningselementer, der øver indflydelse på disse skattebyrder. Det kan derfor forklares, hvorledes medlemsstaternes skatteordninger skaber incitamentet til at allokere ressourcer. Et slående træk ved den kvantitative analyse er, at de relevante konklusioner og fortolkninger er forholdsvis konstante over hele spektret af forskellige situationer.
- (20) Med hensyn til indenlandske investeringer viser analysen vedrørende 1999, at der er betydelig variation i den effektive skattebyrde, som investorer med hjemsted i de forskellige EU-medlemsstater står over for, alt efter investeringstypen og finansieringen deraf. Medlemsstaternes skattelove har imidlertid tendens til at fremme de samme investeringsformer med hensyn til aktiver og finansieringskilder. Intervallet for forskellene i de nationale effektive selskabsskattesatser, dersom personbeskatningen lades ude af betragtning, er på ca. 37 point, når der er tale om en marginal investering (mellem -4,1% og 33,2%), og på ca. 30 point, når der er tale om mere profitable investeringer (mellem 10,5% og 39,1%, når den hypotetiske investeringsmetode anvendes, og mellem 8,3% og 39,7%, når "Tax Analyser"-modellen anvendes). Når personbeskatningen inddrages, forhøjes de effektive skattebyrder og de konstaterede forskelle væsentligt. Analysen viser desuden, at de analyserede beskatningssystemer i praktisk taget alle situationer har tendens til at fremme investeringer i immaterielle aktiver og maskiner, og at gæld er den mest skatteeffektive finansieringskilde.

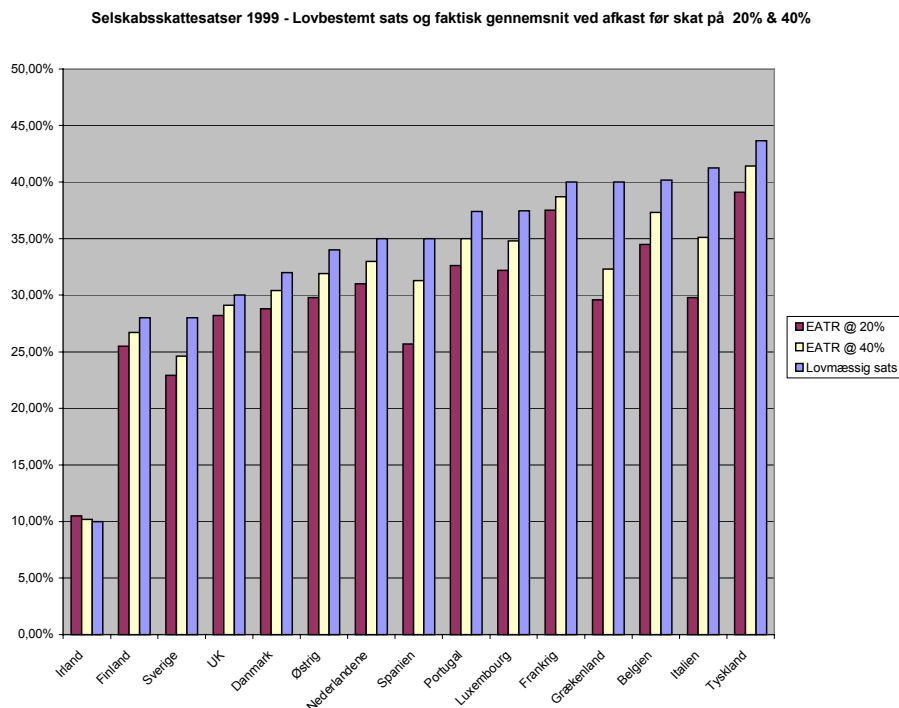
En undersøgelse, som Baker og McKenzie for nylig foretog under forskellige hypoteser vedrørende den økonomiske baggrund og de anvendte skattelove, viser, at intervallet i den økonomiske situation, som har mest til fælles med den, der benyttes i nærværende undersøgelse (afkast før skat på 6% mod et afkast efter skat på 5% i Kommissionens undersøgelse), er på 32 point i tilfældet med en marginal investering (fra 4,9% til 36,8%). Fastsættes afkastet før skat til 10% (udgangssituationen i "Baker og McKenzie"-beregningen), er intervallet på 23 point (fra 6,8 til 30,1). Denne undersøgelse viser også, at den mest skatteeffektive finansieringsmetode er gæld, og at beskatningssystemerne har tendens til at favorisere investeringer i immaterielle aktiver og maskiner.

- (21) Forskellene i effektiv skattebyrde mellem medlemsstaterne kan være betydelige af to årsager. For det første kan forskelle i de effektive skattesatser, der skal betales af virksomheder, som er beliggende i forskellige lande, men konkurrerer på det samme marked, påvirke deres internationale konkurrenceevne: to forskellige virksomheder, der konkurrerer på det samme marked, kan underlægges to forskellige skattesatser. For det andet kan forskelle i de effektive skattesatser, der benyttes af landene, øve indflydelse på den geografiske placering af individuelle aktiviteter, hvis de multilaterale selskaber kun underlægges skattesatsen i det land, hvor aktiviteten finder sted. Dette kan enten finde sted som følge af bestemmelserne i internationale skattelove, eksempelvis når hjemtagelsen af gevinster via udbyttebetalinger fra et datterselskab til et moderselskab ikke fører til nogen yderligere beskatning, fordi udbyttet er fritaget, eller som følge af skatteplanlægning. Et multinationalt selskab kan derfor møde forskellige

skattesatser alt efter, hvor dets aktiviteter er beliggende. Som tidligere nævnt baseres dette økonomiske ræsonnement på rent skattemæssige betragtninger og kan ikke i sig selv forklare virksomhedernes faktiske adfærd.

- (22) Spredningen over hele EU kan naturligvis ikke forklares med ét særtræk ved det nationale beskatningssystem. Analysen af generelle systemer har imidlertid en tendens til at vise, at de forskellige nationale nominelle skattesatser (lovbestemte skattesatser, ekstraskatter og lokale skatter) - når de præferentielle skatteordninger lades ude af betragtning - kan forklare mange af forskellene i de effektive selskabsskattesatser. Selv om skatteordningerne er udformet som mere eller mindre integrerede systemer (som hovedregel synes høje skattesatser at modsvares af et snævrere beskatningsgrundlag og omvendt), har forskellene i skattesatserne tendens til at opveje forskellene i beskatningsgrundlagene. Den kvantitative analyse viser også, at satsernes relative vægt ved fastlæggelsen af virksomhedernes effektive skattebyrde stiger, når investeringens rentabilitet stiger, og at et lavere beskatningsgrundlags udlignende virkninger på de effektive skattesatser derfor har tendens til at forsvinde, når rentabiliteten stiger. Den af Baker og McKenzie foretagne undersøgelse mundede ud i den konklusion, at beskatningsgrundlagets sammensætning som hovedregel ikke øver større indflydelse på den effektive skattebyrde, og at skattesatsens størrelse er den afgørende faktor for forskellen i skattebyrden.
- (23) Med hensyn til grænseoverskridende investeringer viser resultaterne vedrørende 1999 variationer i den måde, hvorpå hvert enkelt land behandler investeringer i eller fra andre lande. Det er således helt afgørende for den effektive skattebyrde for et moderselskabs datterselskab i et givet land, hvor det pågældende datterselskab er beliggende. Ud fra de forudsætninger, der benyttes i denne undersøgelse, kan intervallet for de effektive skattebyrder for datterselskaber beliggende i forskellige værtslande stige til over 30 point uanset datterselskabets finansieringsmetode. Dette giver virksomhederne et incitament til at vælge den mest skattebegunstigede placering af deres investering, og denne beliggenhed behøver ikke at være den gunstigste placering, hvis der ikke fandtes nogen skatter. Tilsvarende står datterselskaber, der opererer i et givet land, over for forskellige effektive skattebyrder alt efter, hvor deres moderselskab er beliggende. Selv i dette tilfælde kan intervallet nå op på over 30 point.

- (24) Analysen af den effektive skattebyrde for grænseoverskridende investering giver også et indtryk af den internationale beskatnings allokeringseffekter ved at vise i



hvilken udstrækning den skattemæssige behandling af grænseoverskridende investeringer giver incitamenter til at foretage grænseoverskridende i modsætning til indenlandske investeringer. Dataene viser, at udgående og indgående investeringer gennemsnitligt for EU beskattes hårdere end i øvrigt identiske indenlandske investeringer, og at de yderligere komponenter, der knytter sig til det grænseoverskridende system, derfor forøger de effektive skattesatser for investeringer en del.

- (25) Men i den udstrækning virksomhederne er frit stillet med hensyn til at vælge den mest skattebegunstigede finansieringsform, fungerer det internationale skattesystem på en sådan måde, at udenlandske multinationale selskaber, der virker i et værtsland, sandsynligvis vil komme til at stå over for en lavere effektiv skattebyrde end de indenlandske virksomheder. Dette synes endog at være tilfældet, hvis behandlingen af de multinationale selskaber sammenholdes med den gunstigere indenlandske behandling, der indrømmes små og mellemstore virksomheder.

- (26) De spredninger mellem de effektive skattesatser, der er konstateret i den internationale analyse, kan tilskrives et kompliceret samvirke mellem forskellige skatteordninger og skyldes ikke kun ét særtræk ved beskatningen. Ligesom det var tilfældet for de indenlandske investeringers vedkommende, har analysen imidlertid tendens til at vise, at den mest relevante beskatningskomponent, der giver et incitament til at foretage en grænseoverskridende placering og vælge en bestemt finansieringsform, er den generelle nominelle skattesats. Denne sats er som hovedregel et vigtigt beskatningselement, når det drejer sig om via beskatningen at

anspore til anvendelse af bestemte finansieringskilder og vælge særlige geografiske placeringer. Beskatningsgrundlaget har imidlertid en større betydning i visse situationer, hvor et land eksempelvis anvender særlig gunstige afskrivningsregler.

- (27) Det er værd at bemærke, at der over hele viften af indenlandske og grænseoverskridende indikatorer, der viser den effektive skattebyrde på selskabsplan, er en bemærkelsesværdig konsistens, for så vidt angår medlemsstaternes relative stilling, navnlig i intervallets øvre og nedre del. Som hovedregel udviser Tyskland og Frankrig de højeste skattebyrder, medens Irland, Sverige og Finland generelt befinder sig i intervallets nedre del. Kun Italiens placering ændres markant, når investeringens rentabilitet ændres. Som følge af det "dual" indkomstsystem ydes der rent faktisk støtte til marginale investeringer, medens der pålægges mere rentable investeringer en faktisk skattebyrde, der ligger i midten af intervallet.
- (28) Hvis den indenlandske analyse ajourføres for at tage hensyn til beskatningsordningerne i 2001, er det overordnede billede stort set uændret i forhold til 1999. Som følge af et mønster af generelt aftagende nominelle skattesatser (om end med forholdsvis små nedsættelser undtagen for Tysklands vedkommende) blev der imidlertid i en række lande indrømmet mere rentable investeringer nedsættelser af de effektive skattesatser. Som følge deraf faldt variationsintervallet for de indenlandske effektive skattesatser for en mere rentabel investering fra 30 til 26 procentpoint.
- (29) Den tyske skattereform, der trådte i kraft den 1.1.2001, er en vigtig reform, som er ensbetydende med en mærkbar nedsættelse af selskabs- og indkomstskattesatserne, til dels finansieret ved udvidelse af beskatningsgrundlaget, herunder en afskaffelse af "split-rate" systemet og skattegodtgørelsessystemet. På trods af disse ændringer har den tyske skattereform imidlertid kun lille betydning for Tysklands relative placering på EU's landerækkefølge, og både den samlede indenlandske selskabsskattesats og den effektive skattebyrde er fortsat blandt de højeste i EU.
- (30) En simulering af de virkninger, som en hypotetisk harmonisering af visse særtræk ved beskatningssystemerne isoleret set har på de effektive skattesatser, viser følgende:

En indførelse af en fælles lovbestemt skattesats i EU ville have stor betydning ved at formindske spredningen - både mellem moderselskaber og mellem datterselskaber - i de marginale og gennemsnitlige effektive skattesatser i EU-landene. I den udstrækning beskatningen har betydning, vil et sådant scenario sandsynligvis i en vis udstrækning reducere ineffektiviteten i den geografiske placering inden for EU.

Til sammenligning ville intet andet scenario ville have en sådan virkning. Eksempelvis har en indførelse af et fælles beskatningsgrundlag eller et system bestående i en anvendelse af definitionen af hjemstatens beskatningsgrundlag på et

multinationalt selskabs udbytte overalt i EU tendens til at øge spredningen i de effektive skattesatser, hvis de generelle nominelle skattesatser holdes på et konstant niveau.

Desuden skal der fremsættes to bemærkninger til disse resultater vedrørende et fælles beskatningsgrundlag. For det første gør de anvendte metoder det ikke muligt at tage hensyn til alle beskatningsgrundlagenes elementer. Dog omfatter "Tax Analyser"-modellen, hvis resultater ligner resultaterne af simuleringerne af de hypotetiske investeringer, et større antal af beskatningsgrundlagenes elementer. For det andet kan der ikke på grundlag af de i denne rapport benyttede metoder udarbejdes modeller for de fordele, såsom underskudskonsolidering og forenklinger vedrørende interne afregningspriser, der ville opstå under en approach baseret på enten et fælles konsolideret beskatningsgrundlag eller et hjemstatsbeskatningsgrundlag.

Det skal understreges, at disse resultater er baseret på en statisk analyse og ikke kan omfatte de dynamiske effekter og reaktioner, der fremkaldes af en isoleret harmonisering af bestemte særtræk ved beskatningen.

- (31) De potentielle fordrejninger af ressourceallokeringen, der er omhandlet i analysen af de grænseoverskridende investeringer, viser, at virksomhederne kan have et incitament til at ændre deres adfærd for at minimere deres global skattebyrde. Undersøgelsen omfatter derfor nogle stiliserede eksempler på skatteoptimeringsstrategier for virksomheder via en mellemliggende finansielt selskab med hovedvægten lagt på de sandsynlige virkninger af en afskaffelse af disse skattereducerende finansieringsstrukturer. En afskaffelse af disse muligheder for skatteoptimering vil imidlertid ikke i sig selv bidrage til at løse problemet med skattebegrundet fejlallokering af ressourcer. Da den vigtigste skattemæssige årsag til forskelle mellem de effektive skattesatser er den generelle nationale skattesats, vil virksomheder beliggende i højskattelande kunne skaffe sig kompensation for afskaffelsen af disse finansielle mellemlid ved at gøre større brug af forskelle i de generelle skattesatser og strukturere deres investeringer med det formål at drage fordel af lavere satser.

Skattemæssige hindringer for grænseoverskridende økonomiske aktiviteter i det indre marked

- (32) I Rådets mandat anmodes der tillige om "en analyse [af de] resterende skattemæssige hindringer for grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked" og om en identifikation af "de vigtigste skattemæssige bestemmelser, som kan hæmme grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked". Af denne årsag fokuserer nærværende undersøgelse på den ekstra skat eller de efterlevelseshylder, der pålægges virksomhederne som følge af erhvervsudøvelse i mere end én medlemsstat, og som derfor udgør en hindring for grænseoverskridende handel, etablering og investeringer.
- (33) Den underliggende årsag til disse ekstra skatte- og efterlevelseshylder er eksistensen i det indre marked af 15 særskilte skattesystemer. Først og fremmest

har det forhold, at hver medlemsstat udgør et særskilt skatteområde, en række konsekvenser, navnlig følgende:

- Virksomhederne forpligtes til at allokere indkomst til hver jurisdiktion på et "arms længde" grundlag ved separat regnskabsføring, dvs. baseret på de enkelte transaktioner.
- Medlemsstaterne er uvillige til at indrømme fradrag for underskud, der påløber for koncernforbundne selskaber, hvis indkomst falder uden for dækningsområdet for deres beskatningsrettigheder.
- Grænseoverskridende reorganiseringer, der fører til tab af beskatningsrettigheder for en medlemsstat, vil sandsynligvis give anledning til beskatning af kapitalgevinster og andre belastninger.
- Indbyrdes uoverensstemmende beskatningsrettigheder kan medføre dobbeltbeskatning.

(34) Desuden har hver medlemsstat sit eget regelsæt, navnlig love og sædvaner vedrørende finansbogføring, regler for fastlæggelse af skattepligtig indkomst, ordninger for opkrævning og forvaltning af skatteforhold samt eget net af skatteaftaler. Det nødvendige i at efterleve et uhyre stort antal forskellige regler er ensbetydende med store efterlevelsedomkostninger og udgør i sig selv en vigtig hindring for grænseoverskridende økonomisk aktivitet. De omkostninger og risici, der knytter sig til en efterlevelse af mere end ét system, kan navnlig afskrække små og mellemstore virksomheder fra at give sig i kast med grænseoverskridende aktiviteter.

(35) Disse grundlæggende problemer hæmmer den grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked og øver negativ indflydelse på de europæiske virksomheders konkurrenceevne. Udtrykt økonomisk kan de føre til en tab af EU velfærd. Den forestående udvidelse af EU gør det blot endnu mere hastende at finde egnede løsninger.

(36) I en vis udstrækning afspejler de problemer, som EU står over for, generelle vanskeligheder ved at beskatte internationale aktiviteter, og OECD's (og denne organisations forløberes) arbejde har dannet grundlag for et omfattende net af overvejende bilaterale dobbeltbeskatningsaftaler mellem medlemsstaterne. OECD har også offentliggjort vejledninger vedrørende en række internationale skattespørgsmål, navnlig anvendelse af metoder med interne afregningspriser og dokumentationskrav. Desuden har EU selv taget adskillige initiativer med det formål at afskaffe skattemæssige hindringer for grænseoverskridende samarbejde og aktivitet: direktiv 90/434 ("fusionsdirektivet"), som sikrer udsættelse af skatten i forbindelse med grænseoverskridende reorganisering, direktiv 90/435 ("moder/datterselskabs-direktivet"), som afskaffer dobbeltbeskatning af grænseoverskridende udbyttebetalinger mellem moderselskaber og datterselskaber, og voldgiftskonventionen (90/436), som omfatter en procedure for tvistbilæggelse

på området for interne afregningspriser. Selv om disse instrumenter i en vis udstrækning afhjælper hindringerne for grænseoverskridende aktiviteter, giver de ikke en løsning, der holder trit med den tiltagende integration i det indre marked.

- (37) Et grundlæggende ønske blandt de virksomheder, der virker i det indre marked, er en afskaffelse af de skattemæssige hindringer for indkomststrømme mellem forbundne virksomheder. I moder/datterselskabs-direktivet afskaffes kildeskat af udbyttebetalinger mellem forbundne virksomheder i forskellige medlemsstater. Dets effektivitet formindskes dog af det forhold, at det ikke dækker alle virksomheder, der er underkastet selskabsskat, og kun finder anvendelse på direkte andele på 25% eller derover.
- (38) Der er - uafhængigt af direktivet - det yderligere problem, at visse selskabsskattesystemer har en indbygget skævtrækning til fordel for indenlandske investeringer. Eksempelvis indrømmes der under de skattegodtgørelsessystemer, der anvendes i en række medlemsstater, fuldt skattepligtige aktionærer (fysiske personer eller selskaber) en skattelempelse for den skat, der betales på virksomhedsplan; denne lempelse indrømmes normalt ikke begrænset skattepligtige aktionærer, og indrømmes i almindelighed heller ikke i forbindelse med udenlandske udbytter. Der er al mulig grund til at antage, at sådanne systemer udgør en alvorlig hindring for grænseoverskridende fusioner i EU og kan øve indflydelse på de dermed forbundne erhvervsmæssige beslutninger (f.eks. den geografiske placering af selskabets hovedsæde).
- (39) Betalingen af renter og royalties mellem forbundne virksomheder i forskellige medlemsstater underkastes ofte stadig kildeskat, der konkret skaber situationer med dobbeltbeskatning. Kommissionen har allerede fremsat forslag til et direktiv herom [KOM(1998)67], og det forventes, at dette forslag vil blive vedtaget i sammenhæng med "skattepakken".
- (40) Ud over hindringerne for indkomststrømme kan omstrukturering af virksomheder også blive påvirket af engangsomkostninger med mere direkte tilknytning til selve omstruktureringen. De skatteomkostninger i form af skat af kapitalgevinster og forskellige overførselsskatter ("transfer taxes"), der følger af grænseoverskridende fusioner, erhvervelser og interne reorganiseringer, er ofte prohibitivt høje og tvinger virksomhederne til at vælge strukturer, der ikke er økonomisk optimale. Sådanne hindringer er navnlig til ulempe for eksisterende virksomheder i EU, fordi virksomheder fra tredjelande som nytilkomne generelt vil have bedre forudsætninger for at etablere den mest hensigtsmæssige struktur.
- (41) Ifølge fusionsdirektivet indrømmes der i en række situationer en udsættelse af beskatningen af kapitalgevinster. En række problemer står dog tilbage:
- For det første er ikke alle situationer dækket. Ligesom for moder/datterselskabs-direktivets vedkommende gælder det ikke for alle virksomheder, som underkastes selskabsskat. Det dækker ikke alle typer skattemæssige belastninger (f.eks. overførselsskatter), der kan blive aktuelle

efter en omstrukturering. Desuden dækker det ikke alle typer foranstaltninger, der kan inddrages i en omstrukturering, f.eks. centralisering af produktionen eller andre aktiviteter. Endvidere kan omdannelse af eksisterende aktiviteter (datterselskaber) til filialer bringe den fremtidige absorption af skattemæssige underskud, som blev kumuleret før omdannelsen, i fare.

- For det andet begrænses nytten af direktivet af det forhold, at der ikke i øjeblikket findes nogen selskabsretlig EU-ramme for grænseoverskridende fusioner. Virksomhederne er derfor nød til at udveksle (ombytte) aktier eller overføre (tilføre) aktiver. Den seneste aftale om statuten for Det Europæiske Selskab vil ændre denne situation i én henseende og med virkning fra 2004 gøre det muligt for virksomheder at fusionere i en ny retlig struktur.
 - For det tredje er direktivets gennemførelse stærkt uensartet fra medlemsstat til medlemsstat. Selv om sådanne forskelle i en vis udstrækning er indbygget i det retlige instrument, som et "direktiv" udgør, afdækker undersøgelsen betydelige forskelle, som undergraver direktivets overordnede mål. Navnlig har medlemsstaterne ved direktivets gennemførelse fastsat forskellige betingelser for den skatteudsættelse, der er fastsat i direktivet, med henblik på at forhindre skatteunddragelse, hvorved de i nogle tilfælde i vid udstrækning begrænser direktivets anvendelsesområde og efterlader situationer med uløst dobbeltbeskatning.
- (42) Undersøgelsen identificerer særlige vanskeligheder vedrørende kompensation for grænseoverskridende underskud, der i et erhvervsmæssigt perspektiv er en af de vigtigste hindringer for grænseoverskridende økonomisk aktivitet. De nuværende regler i medlemsstaterne tillader i almindelighed kun fradrag for underskud i udenlandske faste driftssteder, men ikke udligning af underskud for datterselskaber, der hører til samme koncern, men er beliggende i forskellige EU-lande. Hvis der indrømmes underskudskompensation, foregår den ofte kun på moderselskabets niveau eller udsættes i forhold til indenlandske underskud (hvilket indebærer høje renteudgifter). De forskelle, der findes i medlemsstaternes indenlandske ordninger for underskudskompensation, øver også indflydelse på erhvervslivets beslutninger.
- (43) De aktuelle ordninger for tabskompensation indebærer en risiko for økonomisk dobbeltbeskatning, hvor tabene ikke kan absorberes lokalt. Denne situation giver et incitament til indenlandske investeringer og investeringer i de større medlemsstater.
- (44) På området for interne afregningspriser er de skattemæssige problemer i forbindelse med den grænseoverskridende økonomiske aktivitet i det indre marked i de seneste år taget til og de tiltager fortsat. Problemerne omfatter navnlig høje efterlevelseseomkostninger og potentiel dobbeltbeskatning af koncerninterne transaktioner. Ifølge erhvervslivets repræsentanter er det et problem, at de interne afregningspriser, der beregnes af skattemæssige årsager, ofte ikke længere har nogen underliggende forretningsmæssig begrundelse i det indre marked. Navnlig er det en tiltagende praksis blandt større virksomheder i den koncerninterne handel

i EU at fastlægge standardiserede interne "euro" afregningspriser for halvfabrikata, uanset hvilket produktionsanlæg inden for koncernen varerne købes fra.

- (45) Der er også en tendens blandt medlemsstaterne, der frygter manipulation af de interne afregningspriser, til at kræve stadig mere byrdefuld dokumentation for de interne afregningspriser. Desuden bliver anvendelsen af de forskellige metoder til fastlæggelse af den "korrekte" interne afregningspris (dvs. "arms længde" prisen) for en given koncernintern transaktion stadig mere kompliceret og udgiftskrævende. Nye teknologier og erhvervsstrukturer (der bl.a. indebærer, at der lægges større vægt på de immaterielle aktiver) skaber voksende vanskeligheder ved at fastlægge de sammenlignelige ukontrollerede transaktioner, som ofte er nødvendige til fastlæggelse af arms længdeprisen. Desuden er der betydelige divergencer fra medlemsstat til medlemsstat i den detaljerede anvendelse af metoderne for fastsættelse af interne afregningspriser. Det samme gælder deres implementering af de relevante OECD-retningslinjer. Virksomhederne i EU svæver derfor i usikkerhed med hensyn til, om deres interne afregningspriser vil blive accepteret af skatteadministrationerne under en efterfølgende revision. Undersøgelsen viser, at disse vanskeligheders samlede virkning for virksomhederne kan være en følelig forhøjelse af efterlevelselsesomkostningerne i forbindelse med internationale aktiviteter.
- (46) Dobbeltbeskatning i forbindelse med fastsættelse af interne afregningspriser optræder, når en medlemsstats skatteadministration ensidigt justerer den pris, som en virksomhed har fastsat for en grænseoverskridende koncernintern transaktion, uden at denne justering modsvares af en tilsvarende korrektion i den eller de andre berørte medlemsstater. Selv om forespørgsler foretaget af Kommissionens tjenestegrene i medlemsstaterne tyder på, at antallet af tvister om interne afregningspriser mellem medlemsstaterne er forholdsvis lille, berettes der i en undersøgelse af multinationale selskaber offentliggjort af revisionsfirmaet Ernst & Young² om et betydeligt antal eksempler på dobbeltbeskatning som følge af justeringer af interne afregningspriser. Dette stemmer overens med henvendelser fra erhvervsrepræsentanter, der desuden klager over, at omkostningerne og tidsforbruget i forbindelse med de nuværende procedurer for tvistbilæggelse ofte er for høje for virksomhederne, hvilket har det resultat, at det ofte er mindre udgiftskrævende at acceptere dobbeltbeskatningen. I den sammenhæng gives der i denne undersøgelse udtryk for, at voldgiftskonvention 90/436/EØF, hvormed det er tilstræbt at sikre en bindende procedure for tvistbilæggelse, kun anvendes sjældent, og at nogle af dens bestemmelser kan afskrække skatteyderne fra at tage den i anvendelse.
- (47) Kort fortalt drages der i undersøgelsen den konklusion, at samtidig med at der er dokumentation for aggressiv fastsættelse af interne afregningspriser fra nogle selskabers side, gives der også udtryk for ægte betænkeligheder på de virksomheders vegne, der i god tro gør et forsøg på at efterleve de forskellige

² Ernst & Young Survey: Transfer pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions, and Trends for 2000 and beyond.

landes komplicerede og ofte indbyrdes modstridende regler for fastsættelse af interne afregningspriser. Disse betænkeligheder er ved at blive det vigtigste internationale skattespørgsmål for virksomhederne.

- (48) I undersøgelsen fastlægges det også, at dobbeltbeskatningsaftaler er en potentiel kilde til hindringer for og fordrejninger af de grænseoverskridende økonomiske aktiviteter i EU. Selv om EU's interne net af dobbeltbeskatningsaftaler stort set er komplet, findes der stadig visse huller. De fleste aftaler inden for EU følger OECD-modellen, men der er store forskelle mellem de forskellige aftalers udformning og fortolkning. Der kan også nævnes eksempler på divergerende anvendelse af aftalerne fra aftalepartnernes side, som fører til dobbeltbeskatning eller (dobbelt) ikke-beskatning. Erhvervsrepræsentanterne henviser desuden til de stadig mere komplicerede aftalebestemmelser som kilde til efterlevelsedomkostninger og uvished. Ydermere viser undersøgelsen, at skatteaftalebestemmelser baseret på OECD-modellen, navnlig artikler om ikke-diskrimination, ikke er egnede til at sikre overensstemmelse med EU-rettens princip om ligebehandling. Desuden fører mangelen på koordination af medlemsstaternes aftalepraksis over for tredjelande, eksempelvis vedrørende begrænsning af aftale fordele ("limitation of benefits"), efter al sandsynlighed til fordrejninger på og opsplitning af det indre marked.
- (49) Desuden bemærkes det i undersøgelsen, at visse beskatningsområder, som ikke udgør en del af selskabsbeskatningen, alligevel kan medføre vigtige hindringer for den grænseoverskridende økonomiske aktivitet i EU. Det gælder især beskatningen af frynsegoder og aktieoptioner, tillægspensioner samt moms. Det skal bemærkes, at disse vanskeligheder sammen med hindringerne fra selskabsbeskatningen har en kumulativ virkning for de berørte virksomheder. Med hensyn til moms gælder dette især for små og mellemstore virksomheder, for hvis vedkommende de forskellige skattemæssige hindringer for grænseoverskridende økonomiske aktiviteter generelt er af samme karakter, men som lider under uforholdsmæssigt - og sommetider prohibitivt - høje efterlevelsedomkostninger for at overvinde disse.

Midler til at afhjælpe de skattemæssige hindringer i det indre marked

- (50) Der findes i alt væsentligt to måder, der kan tages i anvendelse for at afhjælpe de med selskabsskatten forbundne hindringer i det indre marked:
- målrettede løsninger, der har til formål at afhjælpe enkeltstående hindringer
 - mere omfattende løsninger, der har til formål at rette op på de underliggende årsager til hindringerne.
- (51) En omfattende approach, hvorved EU's virksomheder får ét fælles konsolideret beskatningsgrundlag for deres aktiviteter i EU, ville afhjælpe de fleste af de skattemæssige hindringer for grænseoverskridende økonomisk aktivitet, som er blevet fastlagt. En individuel (målrettet) approach vil i sig selv næppe sikre, at

dette resultat opnås på en måde, der tåler sammenligning dermed. Desuden skal det bemærkes, at samtlige forslag tydeligvis rejser en række tekniske spørgsmål, som det vil være nødvendigt at analysere mere detaljeret.

- (52) Uanset den grundlæggende approach for de afhjælpende foranstaltninger skal det bemærkes, at skatteyderne i mangel af politiske løsninger er blevet tvunget til at søge tilflugt i en domstolsbehandling for at overvinde diskriminerende regler og andre hindringer. De Europæiske Fællesskabers Domstol har derfor udviklet en omfattende retspraksis vedrørende de nationale skattereglers forenelighed med traktaten. De nationale domstole anmodes også i tiltagende omfang om at træffe afgørelser på dette område. Selv om De Europæiske Fællesskabers Domstol har ydet et betydeligt bidrag til afskaffelsen af de skattemæssige hindringer for virksomhederne, er det usandsynligt, at fortolkningen af traktaten er nok til at afhjælpe alle skattemæssige hindringer for de grænseoverskridende aktiviteter. Desuden er De Europæiske Fællesskabers Domstols afgørelser begrænset til den særlige sag, der er indbragt for den, og kan derfor meget vel kun gælde for de individuelle aspekter ved et mere generelt anliggende. Det er overladt til medlemsstaterne at føre De Europæiske Fællesskabs Domstols afgørelser ud i livet, og disse undlader ofte at drage de mere generelle konsekvenser deraf. Der synes derfor at være god grund til at indføre en fællesskabsramme til udveksling af synspunkter om virkningerne af vigtige afgørelser truffet af De Europæiske Fællesskabers Domstol.
- (53) Et vigtigt eksempel på det ovennævnte princip er problemet med skævtrækningen til fordel for indenlandske investeringer i visse selskabsskattesystemer, navnlig skattegodtgørelsessystemer, for hvis vedkommende Domstolens retspraksis har en særlig betydning. En række afgørelser af nyere dato, f.eks. i sagerne *Safir*, *Verkooijen* og *Saint-Gobain*, tyder på, at skattesystemer, der "demotiverer" til grænseoverskridende aktiviteter eller investeringer, kan stride mod traktatens bestemmelser om de grundlæggende frihedsrettigheder. Sådanne afgørelser rejser vigtige spørgsmål vedrørende udformningen af medlemsstaternes skattesystemer, for hvis vedkommende en mere gennemgribende vejledning på EU-plan ville være ønskelig.

Målrættede afhjælpende foranstaltninger

- (54) De forskellige problemer vedrørende den forskelligartede anvendelse af EU's (såvel eksisterende som fremtidige) skattedirektiver fra medlemsstat til medlemsstat kan afhjælpes via en regelmæssig udveksling af "best practices" og/eller en eller anden form for "peer review". Dette kan også gøre det muligt at udvikle en mere fælles forståelse af vigtige begreber i EU's selskabsbeskatning, navnlig skatteunddragelse. Sikringen af en mere ensartet anvendelse af EU's skattelovgivning er et vigtigt skridt i bestræbelserne for at formindske efterlevelseseffektiviteten og gøre EU's selskabsbeskatning mere effektiv. Samtidig vil behovet for retstvister blive formindsket.
- (55) De identificerede mangler ved fusionsdirektivet og moder/datterselskabs-direktivet tyder på, at det er nødvendigt at ændre de pågældende direktiver. Kommissionen

har allerede fremsat ændringsforslag til direktiverne, hvori det i alt væsentligt foreslås, at deres anvendelsesområde udvides til også at omfatte andre enheder, der er undergivet selskabsbeskatning [KOM(93)293]. Derudover kunne en række yderligere ændringer af direktivet og/eller en mere detaljeret vejledning i, hvorledes de pågældende bestemmelser bør gennemføres, være til stor hjælp, bl.a. når det drejer sig om at afklare anvendelsesområdet for visse vigtige bestemmelser i direktiverne, navnlig bestemmelserne om skatteundgåelse og misbrug.

- (56) For så vidt angår fusionsdirektivet, identificeres der i undersøgelsen tillige en række andre områder, hvor yderligere ændringer ville lette den grænseoverskridende omstrukturering. Inden for det eksisterende direktivs logik kunne det først undersøges, i hvilken udstrækning der kunne tages hensyn til specifikke overførselsskatter ("transfer taxes") som følge af grænseoverskridende omstrukturingsaktiviteter (navnlig vedrørende fast ejendom). Dernæst kunne direktivet gøres klarere, således at det slås fast, at tilfælde af økonomisk dobbeltbeskatning bør undgås. Et eksempel herpå kunne være at foreskrive, at kapitalgevinster ved salg af aktier modtaget ved udveksling af aktier eller aktiver beregnes på grundlag af markedsværdien på tidspunktet for udvekslingen, hvorved problemet med de tidligere kumulerede "skjulte reserver" løses uden øjeblikkelige skattemæssige konsekvenser. En mere radikal ændring af direktivet ville være at udvide dets anvendelsesområde, således at udløsningen af skattemæssige belastninger udsættes, hvis aktiver flyttes til en anden medlemsstat, samtidig med at medlemsstaternes skattemæssige fordringer opretholdes. Moder/datterselskabsdirektivet kan ændres, således at det både dækker direkte og indirekte aktieposter eller alternativt fastsætter en lavere minimal beholdningstærskel.
- (57) Endelig skal det bemærkes, at aftalen for nylig om statuten for Det Europæiske Selskab vil udgøre en selskabsretlig ramme for grænseoverskridende fusioner; mangelen på en sådan ramme har hidtil undergravet nytten af fusionsdirektivet.
- (58) Med hensyn til grænseoverskridende udligning af underskud fremsatte Kommissionen i 1990 et direktivforslag [KOM(90)595], som skulle gøre det muligt for moderselskaber at medregne underskud påløbet for faste driftssteder og datterselskaber med hjemsted i en anden medlemsstat. Rådet vedtog ikke forslaget og er holdt op med at drøfte det. En gennemgang af forslaget, foretaget som led i denne undersøgelse tyder på, at der kan foretages en række tekniske ændringer i forslaget. Eksempelvis kan det overvejes at beregne underskud ifølge moderselskabets hjemlands regler frem for ifølge datterselskabets hjemlands regler, således som det er fastsat i forslaget.
- (59) Som et alternativ kunne et lignende resultat ud fra virksomhedens synspunkt opnås ved at udarbejde en ordning svarende til den danske ordning med "sambeskatning". Essensen i den danske ordning er, at en virksomhedskoncern med dansk moderselskab under de danske arrangementer beskattes, som om den var organiseret som en filialstruktur, således at Danmark beskatter koncernens konsoliderede resultater. Fordelen ved denne approach frem for Kommissionens forslag består i den større symmetri mellem beskatning af overskud og fradrag for underskud.

- (60) Der findes en lang række foranstaltninger, som kunne bidrage til at afhjælpe de forskellige problemer med interne afregningspriser. Den konkrete anvendelse af voldgiftskonventionen kan givetvis forbedres, og dens bestemmelser kan underkastes Domstolens fortolkning. Desuden kan medlemsstaterne opmuntres til at vedtage eller udvide bilaterale eller multilaterale programmer om forhåndsprisaftaler (Advance Pricing Agreements); sådanne instrumenter er - selvom de er udgiftskrævende - et effektivt middel til afklaring af usikkerheden vedrørende interne afregningspriser. Med forbehold af beskyttelsesforholdsregler for at undgå aggressiv skatteplanlægning kan det også overvejes at indføre en ramme for forudgående aftale eller konsultation, før skattemyndighederne håndhæver justeringer af de interne afregningspriser.
- (61) Mere generelt kan efterlevelseshomkostningerne og uvisheden nedbringes ved hjælp af en forbedret koordination mellem medlemsstaterne af dokumentationskrav og anvendelse af de forskellige metoder, f.eks. ved at udvikle "best practices". En sådan koordination kan finde sted i en arbejdsgruppe under EU og bør bygge på og supplere OECD's aktiviteter på dette område. Det er antagelig muligt at videreudbygge denne proces, bl.a. for at tage hensyn til erhvervslivets ønsker. En oprettelse i Kommissionens regi af et fælles forum for interne afregningspriser med repræsentanter for skattemyndighederne og erhvervslivet kan måske forene de to parter synspunkter, der i øjeblikket er indbyrdes uoverensstemmende. Medens på den ene side skatteadministrationerne betragter interne afregningspriser som en almindelig måde til skatteundgåelse eller skattesvig fra virksomhedernes side og som kilde til skadelig skattekonkurrence mellem medlemsstaterne, mener på den anden side erhvervslivet, at skattemyndighederne påtvinger det uproportionale efterlevelseshomkostninger. I undersøgelsen gives der udtryk for, at begge sider har legitime betænkeligheder, som det er nødvendigt at finde en afbalanceret løsning på via en dialog på EU-plan. En mere ensartet approach fra medlemsstaternes side ville også bidrage til at sikre en stærkere position over for tredjelande.
- (62) En udfyldning af de få resterende huller i det eksisterende net af dobbeltbeskatningsaftaler inden for EU ville være nyttig. Desuden kan medlemsstaternes nuværende beskatningsaftaler forbedres for at efterleve det indre markeds principper, navnlig hvad angår adgang til aftalefordele. En forbedret koordination af aftalepolitikken over for tredjelande ville også hjælpe. Desuden fastlægges der i undersøgelsen et muligt behov for bindende voldgift i tilfælde af, at der opstår konflikter mellem aftalepartnerne om fortolkningen og anvendelsen af aftalen, som eventuelt kan føre til dobbeltbeskatning eller (dobbelt) ikke-beskatning. Den mest komplette løsning på sådanne problemer ville være en indgåelse i henhold til traktatens artikel 293 af en multilateral skatteaftale mellem medlemsstaterne, hvorved fortolkningsbeføjelserne overdrages til Domstolen. En anden mulighed, som efterlader det eksisterende bilaterale system intakt, kunne være at udarbejde en EU-udgave af OECD-modelaftalen og -kommentaren (eller af visse artikler), som imødekommer de særlige forpligtelser, der knytter sig til medlemskabet af EU.

(63) Selv om skatteefterlevelsesomekostningerne er degressive i forhold til virksomhedens størrelse, findes det i undersøgelsen godtgjort, at hindringernes egenart stort set er de samme for alle virksomheder. Det synes derfor ikke at være rimeligt at tage specifikke skatteinitiativer for små og mellemstore virksomheder. Der findes imidlertid undtagelser fra denne grundlæggende approach, som det kan være nyttigt at tage op på især medlemsstaternes niveau. Eksempelvis bør de administrative skatteformaliteter, bogføringskrav osv. være mindre krævende for små og mellemstore virksomheder end for større virksomheder, også i situationer med grænseoverskridende aktiviteter. Desuden rammer vanskelighederne ved den grænseoverskridende udligning af underskud små og mellemstore virksomheder særlig hårdt og synes derfor at fortjene en særlig behandling.

Omfattende metoder for EU's selskabsbeskatning

(64) Der foretages også i undersøgelsen en analyse af de mere generelle afhjælpende foranstaltninger, der har til formål at minimere eller afskaffe hindringerne på en mere omfattende måde, og af en række omfattende metoder hertil, der er forelagt Kommissionen. Alle har til formål at overvinde de forskellige skattemæssige hindringer ved at udstyre multinationale virksomheder med et fælles konsolideret beskatningsgrundlag for deres aktiviteter overalt i EU:

- Under en gensidig anerkendt "hjemstatsbeskatnings" approach ville beskatningsgrundlaget blive beregnet i overensstemmelse med skatteloven i virksomhedens hjemland (dvs. det sted, hvor hovedsædet er beliggende) og derved bygge på de eksisterende beskatningssystemer og den dermed forbundne erfaring og viden. Denne approach opfattes som en valgfri ordning for virksomheder i medlemsstater med et tilstrækkelig ensartet beskatningsgrundlag.
- En anden mulighed kunne være at udarbejde helt nye harmoniserede EU-regler med henblik på fastlæggelse af ét beskatningsgrundlag på europæisk plan. Der ville også her være tale om en valgfri ordning for virksomheder, der skulle eksistere som et parallelt system ved siden af de nuværende nationale regler. Denne approach, der i almindelighed er kendt som "beskatning af et fælles (konsolideret) grundlag", anbefales især af visse erhvervsrepræsentanter.
- En yderligere model, der er foreslået i litteraturen, kunne være en "europæisk selskabsindkomstskat". Selv om der oprindeligt efter planen skulle være tale om en obligatorisk ordning for store multinationale selskaber, kunne der også her være tale om en valgfri ordning, der eksisterede side om side med nationale regler. Under denne model kunne skatten opkræves på europæisk plan, og en del af eller hele provenuet kunne direkte tilfalde EU.
- Endelig ville den mere "traditionelle" approach være at harmonisere de nationale regler om selskabsbeskatning ved at udarbejde ét

selskabsbeskatningsgrundlag og -system for EU til erstatning for de eksisterende nationale systemer.

- (65) De vigtigste grundlæggende fordele ved at sikre EU's erhvervsliv ét konsolideret beskatningsgrundlag for deres aktiviteter i hele EU uanset disses form er følgende:
- Efterlevelseseomkostningerne som følge af det nødvendige i at beskæftige sig med 15 beskatningssystemer i det indre marked ville blive beskåret kraftigt.
 - Problemerne med de interne afregningspriser inden for koncernen ville forsvinde, i det mindste inden for EU.
 - Indkomst og underskud ville i princippet automatisk blive konsolideret på et EU-grundlag.
 - Mange internationale omstruktureringer ville blive skattemæssigt enklere og mindre udgiftskrævende.
- (66) Erhvervslivets repræsentanter i det ekspertpanel, som bistod Kommissionen, fremhævede disse grundlæggende punkter. Under en omfattende approach ville efterlevelseseomkostningerne uanset den nøjagtige udformning blive nedbragt, mange situationer med dobbeltbeskatning ville blive undgået, og mange tilfælde af forskelsbehandling og restriktioner ville blive afskaffet.
- (67) Pr. definition er det en vigtig del af samtlige løsninger, at der bør være tale om koncernkonsolidering på et grundlag, der omfatter hele EU. I øjeblikket anvender ikke alle medlemsstater dette princip, ikke en gang på det indenlandske plan, og kun to benytter det på internationalt plan. Under samtlige metoder (måske med undtagelse af den europæiske selskabsindkomstskat) ville medlemsstaterne bevare retten til at fastsætte selskabsskattesatserne.
- (68) I varierende omfang kan samtlige omfattende metoder eventuelt udformes på en sådan måde, at det ikke er nødvendigt, at alle medlemsstater deltager. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der ved Nice-traktaten er foretaget en udvidelse af mulighederne for, at en gruppe medlemsstater kan forstærke samarbejdet, hvis det ikke er muligt at opnå enighed mellem samtlige 15. Dette kan være særlig hensigtsmæssigt i forbindelse med hjemstatsbeskatningen, som alene forudsætter deltagelse af medlemsstater med et temmelig ensartet beskatningsgrundlag. En gruppe medlemsstater kan imidlertid også udnytte denne mekanisme til at tage en af de øvrige metoder i anvendelse.
- (69) En yderligere central bestanddel af alle de omfattende metoder er en mekanisme til fordeling af det fælles konsoliderede beskatningsgrundlag mellem de forskellige medlemsstater. Til dette formål anvender USA og Canada et fordelingssystem, ifølge hvilket beskatningsgrundlaget fordeles efter en nøgle sammensat af faktorer

såsom lønsum, aktiver og/eller omsætning. En anden løsning, der kan benyttes af EU, kan være at fordele beskatningsgrundlaget på grundlag af de pågældende virksomheders (korrigerede) momsgrundlag. I alle disse tilfælde tildeles der således medlemsstaterne en bestemt andel af det samlede beskatningsgrundlag ved hjælp af de valgte fordelingsnøgler, hvorefter medlemsstaterne anvender deres nationale skattesats på denne andel.

- (70) Samtlige ovenstående modeller imødekommer betænkelighederne, for så vidt som de afskaffer behovet for at beskæftige sig med op til 15 forskellige beskatningssystemer, i vid udstrækning fjerner problemerne med interne afregningspriser som følge af separat bogføring og konkret gør det muligt at indrømme kompensation for grænseoverskridende underskud. Desuden indeholder de en skattemæssig løsning vedrørende Det Europæiske Selskab. Ved en vurdering af de forskellige modeller bør der tages hensyn til deres respektive særtræk.
- (71) Det skal fremhæves, at hjemstatsbeskatningen ikke gør det nødvendigt for medlemsstaterne at nå til enighed om et nyt fælles EU beskatningsgrundlag, fordi det baseres på et princip om medlemsstaternes gensidige anerkendelse af hinandens skattelove. Samtlige øvrige metoder kræver enighed om en helt ny skattelov.
- (72) Modsat hvad der er tilfældet for et obligatorisk harmoniseret grundlag, fungerer hjemstatsbeskatning, beskatning af et fælles (konsolideret) grundlag og europæisk selskabsindkomstskat parallelt med og erstatter ikke fuldt ud de eksisterende nationale systemer. Under visse omstændigheder kan der imidlertid knytte sig den ulempe dertil, at konkurrerende virksomheder i andre medlemsstater underkastes beskatningsregler, der er anderledes. Eksempelvis ville tre konkurrerende detailforretninger i Tyskland under hjemstatsbeskatningen beregne deres beskatningsgrundlag ifølge belgiske, franske eller tyske regler, alt efter om hjemlandet for den koncern, de tilhørte, var Belgien, Frankrig eller Tyskland. Forskellene kan imidlertid være forholdsvis små, fordi en underliggende forudsætning for hjemstatsbeskatningsmodellen er, at de deltagende lande har ensartede beskatningsgrundlag. Under beskatningen af et fælles (konsolideret) grundlag eller den europæiske selskabsindkomstskat kan de konkurrerende virksomheder enten underkastes lokale regler eller regler for beskatning af et fælles (konsolideret) grundlag/europæisk selskabsindkomstskat, som kan være ret forskellige. Det kan imidlertid måske gøres muligt at tillade lokale virksomheder at tilslutte sig ordningen, eksempelvis hvis der er en konkurrencemæssig begrundelse derfor.
- (73) Desuden rejser løsningerne baseret på et parallelt frem for ét obligatorisk system en række tekniske spørgsmål, der kræver yderligere analyse. Blandt de vigtigste spørgsmål kan nævnes spørgsmålene vedrørende omstrukturering, udenlandsk indkomst og dobbeltbeskatningsaftaler samt mindretalsinteresser.
- For det første kan der med hensyn til omstrukturering - eftersom en virksomheds beskatningsgrundlag under hjemstatsbeskatningen fastlægges i henhold til moderselskabets hjemlands regler - hver gang en virksomheds

ejerforhold ændres, og dens andele sælges, ske ændringer i den metode, hvorefter den beregner sit beskatningsgrundlag. Dette svarer i almindelig sprogbrug til en potentiel ændring af bopæl og er potentielt særdeles udgiftskrævende. Eksempelvis kan beskatningsgrundlaget for et belgisk datterselskab, der af sit tyske moderselskab med hjemstatsbeskatning sælges til et fransk moderselskab, ændres fra tyske til franske forhold eller - dersom Frankrig ikke deltager i hjemstatsbeskatningen - tilbage til et belgisk grundlag. Da der under en beskatning af et fælles (konsolideret) grundlag kun ville findes ét beskatningsgrundlag, ville et sådant salg inden for det fælles (konsoliderede) grundlags område derimod ikke indebære nogen sådan ændring, og selv hvis en virksomhed blev solgt til et nyt moderselskab fra en ikke-deltagende stat, kunne behandlingen under systemet med et fælles (konsolideret) grundlag måske opretholdes.

- For det andet kompliceres behandlingen af udenlandsk indkomst under hjemstatsbeskatningen, beskatningen af et fælles (konsolideret) grundlag eller den europæiske selskabsindkomstskat af den nuværende situation med bilaterale dobbeltbeskatningsaftaler, sameksistensen af eksemption- og creditlempelsessystemer og behovet for et fordelingsystem. Eksempelvis kan et datterselskab i en stat, som anvender et creditsystem, med en filial i et tredjeland i henhold til sin dobbeltbeskatningsaftale være berettiget til nedslag (lempelse) for udenlandsk skat betalt af den pågældende filial. Dette kan føre til en krav om lempelse i henhold til dobbeltbeskatningsaftalen, selv om den udenlandske indkomst er undtaget i henhold til reglerne for hjemstatsbeskatning.
- For det tredje kan mindretalsaktionærer måske opleve at komme til at modtage udbytter under et beskatningssystem, der er uforeneligt med deres eksisterende lokale personbeskatningssystem. Eksempelvis kan en mindretalsaktionær modtage udbytter betalt under et beregningssystem for beskatning af et fælles (konsolideret) grundlag eller europæisk selskabsindkomstskat, medens udbytteerne tidligere blev betalt under det lokale klassiske system. Dette kan kun undgås, hvis datterselskabernes udbyttebetaling til mindretalsaktionærer vedblivende underkastes den lokale skattelov, der er den approach, som påtænkes under hjemstatsbeskatningen. Dette ville kræve yderligere registreringer.

(74) Disse spørgsmål ville ikke opstå, hvis medlemsstaterne nåede til enighed om den mere traditionelle løsning med ét harmoniseret selskabsskattesystem, dvs. et fælles konsolideret grundlag med et aftalt fordelingsystem og en aftalt metode for udlodning af udbytter. På trods af de ulemper, der knytter sig til de øvrige løsninger, imødekommer de dog målsætningen om at afskaffe hindringerne for den grænseoverskridende aktivitet uden at kræve en sådan fundamental ændring. Mere generelt ville samtlige løsninger have potentialet til at medvirke til at sikre større effektivitet, enkelhed og gennemsigtighed i EU's selskabsskattesystemer og fjerne de uoverensstemmelser mellem de nationale skattesystemer, som medfører et "rigt" grundlag for skatteundgåelse og misbrug.

- (75) Vurderingen af de skattemæssige hindringer i det indre marked viser, at mange af de faktorer, som fører til efterlevelsensomkostninger, også har tendens til at øge skatteadministrationernes administrationsudgifter. Dette gælder især de interne afregningspriser. Desuden giver sameksistensen af 15 selskabsskattesystemer i ét indre marked rige muligheder for skattesvig og skatteundgåelse. Mange afhjælpende foranstaltninger vil derfor også i en vis udstrækning øve positiv indflydelse på skatteadministrationernes effektivitet. Endelig kræver næsten samtlige afhjælpende foranstaltninger, både de målrettede og de omfattende, større gensidig bistand og administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne, hvilket giver pålidelige muligheder for at sikre, at den skatterevisorer vil fortsætte med at blive udført på en passende måde, og at ingen af de afhjælpende foranstaltninger, der overvejes, fører til uretmæssigt og/eller ulovligt skattesvig.
- (76) Kort fortalt drages der i rapporten den konklusion, at der kan drages betydelige fordele af via en ægte omfattende løsning at udstyre virksomhederne med et fælles konsolideret beskatningsgrundlag for aktiviteterne i hele EU. Dens resultater baseres imidlertid overvejende på forskningens nuværende udviklingsstade, og det vil være nødvendigt med et yderligere arbejde for at kunne gennemføre nogen af de omfattende metoder. Enhver løsning, der går i denne retning, skal naturligvis også tage hensyn til EF-traktatens konkurrenceregler, navnlig reglerne om statsstøtte. Som tidligere nævnt tyder resultaterne af den kvantitative analyse desuden på, at den overordnede nationale skattesats er en vigtig faktor, når det drejer sig om at fastlægge den effektive skattesats, og det er indlysende, at et enkelt eller et fælles grundlag uden yderligere tilpasninger i praksis næsten "mekanisk" ville understrege dette.