



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.4.2009
KOM(2009) 201 endelig

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

Fremme af god politik og forvaltning på skatteområdet

DA

DA

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

Fremme af god politik og forvaltning på skatteområdet

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	4
2.	Elementer af god politik og forvaltning på skatteområdet.....	5
2.1.	Det eksisterende skattesamarbejde i EU	5
2.2.	Internationale diskussioner om samarbejde på skatteområdet	6
3.	EU's internationale politik om god politik og forvaltning på skatteområdet	7
3.1.	Forpligtelser på EU-niveau	7
3.2.	Igangværende handlinger	8
4.	Hvordan god politik og forvaltning på skatteområdet kan styrkes i EU og internationalt	10
5.	Konklusion	14

1. INDLEDNING

Med den nuværende finansielle og økonomiske krise er de nationale budgetter og skattesystemer kommet under stadig større pres, og på internationalt plan er der regelmæssige drøftelser om nødvendigheden af at samarbejde internationalt på skatteområdet og af at anvende fælles normer (dvs. "god politik og forvaltning på skatteområdet").

Globaliseringen - den stadig større økonomiske integration af markederne, som de hurtige teknologiske ændringer og liberaliseringen fremmer - skaber store muligheder verden over. Globaliseringen er en stor fordel for mange lande. For EU's vedkommende er det blevet vurderet, at mindst en femtedel af indtægtsstigningerne efter anden verdenskrig skyldes globaliseringen¹. Men med globaliseringen følger også negative sociale og økonomiske konsekvenser. Landene kan for eksempel blive mere sårbare over for økonomisk turbulens, hvilket er tydeligt i disse dage, og over for skatteunddragelse og skattesvig. I en verden, hvor pengene strømmer frit, kan "skattely" og utilstrækkeligt regulerede internationale finanscentre, der afviser principperne om gennemsigtighed og udveksling af oplysninger, lette og endda fremme skattesvig og skatteunddragelse, hvorved andre landes suverænitet på skatteområdet svækkes, og deres skatteindtægter mindskes. I slutningen af 2008 vurderede OECD, at der er placeret aktiver for mellem 5 og 7 billioner² dollar i verdens skattely, selv om hemmeligholdelsen gør det svært helt nøjagtigt at bestemme størrelsen og placeringen af disse konti. I en tid, hvor de nationale budgetter og derved også de sociale og andre politikker er under pres, er dette et yderst alvorligt problem.

At modarbejde globaliseringen og lukke markederne, fordi der er disse negative følger, vil give bagslag. Fra et EU-synspunkt vil en rimelig løsning derfor bestå i at afbøde virkningerne ved at indgå aftaler om fælles normer og samarbejde, herunder også på skatteområdet, med tredjelande og på så bredt et geografisk grundlag som muligt. Retfærdige og effektive skattesystemer sikrer ikke kun jævnbyrdige økonomiske forbindelser og lige vilkår for handel og investeringer, men de udgør også det finansielle grundlag for alle offentlige udgifter. Dette udmønter sig i god politik og forvaltning på skatteområdet, hvilket ikke kun er nødvendigt for at bekæmpe grænseoverskridende skattesvig og skatteunddragelse, men det kan også styrke kampen mod hvidvaskning af penge, korrupsion og finansiering af terrorisme. På verdensplan er der stigende enighed om, at det er nødvendigt med en langvarig koordineret indsats mod dette problem, og at det finansielle og skattemæssige område skal reguleres yderligere.

G20-landene enedes i deres handlingsplan fra november 2008 om at arbejde både for international anvendelse af reglerne om gennemsigtighed på det finansielle område og for administrativt samarbejde på skatteområdet. EU's finansministre opfordrede i det dokument, de forelagde på Det Europæiske Råds møde i december 2008³, til at fortsætte kampen mod skattely og mod finansielle risici, der opstår ved, at ikke alle jurisdiktioner er samarbejdsvillige. I deres bidrag til G20-mødet mellem ministre og centralbankchefer den 14. marts 2009 fremhævede EU's finansministre "behovet for at beskytte det finansielle

¹ "Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU" (Tendenser, spørgsmål og overordnede virkninger i EU), DG-ECFIN Economic Paper, nr. 254, (Bruxelles: Europa-Kommissionen, 2006).

² Bemærkning fremsat af Angel Gurría, generalsekretær for OECD på konferencen om bekæmpelse af international skattesvig og -unddragelse, Paris, Frankrig, 21. oktober 2008.

³ Rådets dokument nr. 16095/1/08 REV 1.

system mod ikke-gennemsigtige, ikke-samarbejdsvillige og svagt regulerede jurisdiktioner, herunder offshore centre", opfordrede til skabelsen af en "værktøjskasse af sanktioner" og understregede behovet for at styrke "handling til opnåelse af international god politik og forvaltning på skatteområdet (gennemsigtighed, udveksling af oplysninger og fair skattekonkurrence)". Denne tilgang blev bekræftet på Det Europæiske Råd den 19. og 20. marts. På G20-ledernes topmøde i London (2. april 2009) blev lederne enige om at "skride til handling mod ikke-samarbejdsvillige jurisdiktioner, herunder skattely", og de erklærede, at de er "klar til at skride til sanktioner for at beskytte de offentlige finanser og de finansielle systemer", og at "bankhemmeligheden er et overstået kapitel". Forud for G20-mødet annoncerede mange jurisdiktioner, at de fra nu af ville anvende internationale normer for gennemsigtighed og udveksling af oplysninger⁴.

Denne meddelelse sigter mod at præcisere EU's særlige bidrag til god politik og forvaltning vedrørende direkte beskatning. Den tager følgende i betragtning:

- hvordan god politik og forvaltning kan forbedres i EU
- de særlige redskaber, som Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne råder over for at fremme god politik og forvaltning, og
- anvendelsesområdet for mere koordineret indsats fra EU-medlemsstaternes side
- for at støtte, strømline og komplettere international handling, der er taget i andre fora som OECD og FN.

2. ELEMENTER AF GOD POLITIK OG FORVALTNING PÅ SKATTEOMRÅDET

2.1. Det eksisterende skattesamarbejde i EU

EU's finansministre definerede på mødet i Rådet (Økofin) den 14. maj 2008 god politik og forvaltning på skatteområdet som værende principperne om gennemsigtighed, udveksling af oplysninger og fair skattekonkurrence.

Inden for det indre marked eksisterer der fælles regler, herunder om selskabsret og selskabsbeskatning⁵, der tillader virksomheder og individer at drage maksimal nytte af de åbne grænser. Disse regler har positive virkninger og medfører især, at omkostningerne til overholdelse af bestemmelserne falder, og at de grænseoverskridende investeringer vokser. Men den stigende integration af økonomierne i det indre marked skaber også nye udfordringer. De åbne grænser kan for eksempel føre til, at skattesystemerne sættes under pres, og gøre det vanskeligere at samle tilstrækkelige midler til finansiering af de offentlige udgifter.

I henhold til fællesskabsretten kan medlemsstaterne i høj grad selv opbygge deres direkte skattesystem alt efter de interne politikkers målsætninger og krav. Inden for det sidste årti har de dog indgået aftaler om forskellige måder, hvorpå problemerne med erosion af skattegrundlaget og forvridningerne i tildelingen af investeringsstøtte kan løses. Derved

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>.

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm

erkender de, at individuelle nationale eller bilaterale foranstaltninger kun delvist kan løse problemet vedrørende skatteerosion, og at et samarbejde på tværs af EU er nødvendigt. Medlemsstaterne er blevet enige om adskillige foranstaltninger, der inden for EU sigter mod at fremme bedre politik og forvaltning på skatteområdet, herunder:

- *Administrativt samarbejde med udveksling af oplysninger* - Et direktiv om "gensidig bistand"⁶ vedrører udveksling medlemsstaterne imellem af oplysninger i forbindelse med direkte beskatning. Med et direktiv om inddrivelse af fordringer⁷ er der oprettet en ordning, hvorunder en medlemsstat kan anmode en anden medlemsstat om bistand til inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og bidrag. Rentebeskatningsdirektivet⁸ giver skattemyndighederne mulighed for automatisk at udveksle oplysninger, selv om dette kun gælder renteindtægter fra private opsparinger, og tre medlemsstater har fået mulighed for at kildebeskatte dette beløb på midlertidig basis.
- *Skadelig skattekonkurrence* - De retlige instrumenter om administrativt samarbejde er blevet kompletteret med politiske aftaler medlemslandene imellem, der sigter mod at løse problemet vedrørende skadelig skattekonkurrence på området for erhvervsbeskatning. Aftalerne omfatter gensidig kontrol. Adfærdskodekset for erhvervsbeskatning⁹ definerer skadelige skatteforanstaltninger som foranstaltninger (herunder administrativ praksis), som har eller kan have en væsentlig virkning på lokaliseringen af erhvervsaktiviteter i Fællesskabet, og som fastsætter et skattniveau, der er betydeligt lavere, end hvad der normalt gælder i det pågældende medlemsland. Under kodekset, der både gælder for medlemslandene og deres afhængige eller associerede territorier, er over 400 skatteforanstaltninger blevet undersøgt, og mere end 100 af disse skatteforanstaltninger er blevet vurderet til at være skadelige og er blevet ophævet.
- *Statsstøtte* - Derudover har anvendelsen af EU's statsstøttepolitik på statsstøtteforanstaltninger¹⁰ bidraget til, at der er rettet op på visse konkurrenceforvridninger, der skyldes specifikke erhvervsmæssige skatteordninger, som de enkelte medlemsstater har indført.
- *Gennemsigtighed* - Disse skattemæssige initiativer er på området for selskabsret blevet kompletteret af lovgivning og regler, der sikrer åbenhed og finansiel gennemsigtighed.

2.2. Internationale diskussioner om samarbejde på skatteområdet

Arbejdet i EU om forbedret samarbejde på skatteområdet afspejler mange af de underliggende principper, der i mange år har været drivkraften bag OECD's aktiviteter i kampen mod skadelig skattekonkurrence. OECD's arbejde har to aspekter:

⁶ Rådets direktiv 77/799/EØS af 19. december 1977, ændret ved direktiv 2004/56/EF af 21. april 2004.

⁷ Rådets direktiv 2008/55/EF af 26. maj 2008.

⁸ Rådets direktiv 2003/48/EF af 3. juni 2003.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct

¹⁰ (i) Meddelelse fra Kommissionen 98/C 384/03, EFT C 384 af 10.12.1998, s. 3. (ii) "Rapport om gennemførelsen af Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne", K(2004) 434 af 9.2.2004.

- Organisationen sigter mod at identificere og ophæve fordelagtige skatteordninger i dens 30 medlemslande med brug af kriterier, der ligger tæt op ad (anvendelsesområdet er snævrere) principperne i EU's adfærdskodeks for erhvervsbeskatning.
- Organisations arbejdsområde er blevet udvidet, og det omfatter nu ikke-OECD-lande, herunder et antal såkaldte "skattely"¹¹, og der er opnået politiske forpligtelser fra 35 af disse jurisdiktioner til at skabe et reelt samarbejde med OECD-landene omkring gennemsigtighed og udveksling af oplysninger på skatteområdet. På baggrund af, at der var forventninger om, at der på G20-mødet den 2. april 2009 ville blive udarbejdet en liste over jurisdiktioner, der ikke i tilstrækkelig grad har gennemført den af OECD udarbejdede brede internationale aftale om skattnormer, har adskillige jurisdiktioner på det seneste forpligtet sig til at overholde disse normer, herunder Schweiz, Østrig, Belgien, Luxembourg, Hongkong, Macao, Singapore, Chile, Andorra, Liechtenstein og Monaco. Disse forpligtelser er af væsentlig betydning for tilslutning til OECD's internationale normer, der kræver, at der på anmodning videregives oplysninger i alle skattesager af hensyn til administrationen og håndhævelsen af den nationale skattelovgivning og uden hensyn til interne krav eller bankhemmeligheden i den jurisdiktion, oplysningerne søges udleveret fra. OECD's normer omfatter også omfattende sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af udvekslede oplysninger. Umiddelbart efter G20-mødet rapporterede OECD om gennemførelsen af de internationale aftaler om skattnormer i de jurisdiktioner, der overvåges af OECD's verdensforum.

Kommissionen glæder sig over de nyligt indgåede forpligtelser og ser frem til gennemførelsen heraf. Den vil foreslå, at medlemsstaterne foretager en koordineret indsats til sikring af, at der sker en hensigtsmæssig opfølgning, når dette er i EU's interesse. Dohaerklæringen om udviklingsfinansiering¹² fra den opfølgning vedrørende gennemførelsen af Monterreykonsensusen, som FN foretog på den internationale konference om udviklingsfinansiering, indeholder stærke forpligtelser til en reformering af skattesystemerne, og erklæringen opfordrer til, at der gøres bestræbelser på at øge skatteindtægterne gennem brug af moderne skattesystemer og mere effektive skatteopkrævningsmetoder, der kan udvide skattegrundlaget og bekæmpe skatteunddragelse mere effektivt.

3. EU'S INTERNATIONALE POLITIK OM GOD POLITIK OG FORVALTNING PÅ SKATTEOMRÅDET

3.1. Forpligtelser på EU-niveau

EU's politik om god politik og forvaltning på skatteområdet har udviklet sig gennem årene på grundlag af en række initiativer fra Kommissionen¹³ og har ført til, at der på EU-

¹¹ Som fastlagt i rapporten fra 1998: "Harmful tax competition: an emerging global issue". OECD opstiller fire kriterier til bestemmelse af, hvorvidt en jurisdiktion er et skattely: - i) jurisdiktionen pålægger ingen skat eller kun nominal skat, ii) der er mangel på gennemsigtighed, iii) der er love eller administrative praksis, der forhindrer en effektiv udveksling af skattemæssige oplysninger med andre regeringer vedrørende skatteydere, der ikke beskattes eller kun beskattes nominalt, iv) der er mangel på krav om, at den udøvede aktivitet skal være væsentlig.

¹² Dohaerklæring, 29. november til 2. december 2008.

¹³ Kommissionens meddelelser om forebyggelse og bekæmpelse af erhvervs-mæssig og finansiel uredelighed (KOM(2004) 611) (foreligger d.d. ikke på dansk) vedrørende landene i Vestindien (KOM(2006) 86), Stillehavslandene (KOM(2006) 248), Hongkong og Macao (KOM(2006) 648, om regeringsførelse og udvikling (KOM(2006) 421 og om EU's konkurrenceevne (KOM(2006) 567).

finansministrenes møde i Rådet (Økofin) den 14. marts 2008 blev vedtaget konklusioner om god politik og forvaltning på skatteområdet. Økofin understregede, at det er nødvendigt at fremme på så bredt et geografisk grundlag som muligt principperne om god politik og forvaltning på skatteområdet. Som følge heraf ønskede det, at en bestemmelse om god politik og forvaltning på skatteområdet indgår i alle relevante aftaler, som Fællesskabet og dets medlemslande indgår med tredjelande eller grupperinger af tredjelande. Formålet er ikke at straffe skattelyene som sådan, men at nå til en aftale med så mange tredjelande som muligt om fælles principper om samarbejde og gennemsigtighed.

Derudover gav Økofin et bidrag til disse bestræbelser ved i dets forelæggelse for Det Europæiske Råd i december 2008¹⁴ at opnå enighed om at fortsætte kampen mod ulovlige finansielle risici hidrørende fra ikke-samarbejdsvillige jurisdiktioner og at bekæmpe skattely, hvilket er på linje med det arbejde, der udføres på internationalt plan i forskellige fora.

3.2. Igangværende handlinger

EU har truffet et antal foranstaltninger på forskellige områder for at sikre, at tredjelande tilslutter sig principperne eller de tilknyttede principper om god politik og forvaltning på skatteområdet.

Rentebeskatning - I en række tredjelande¹⁵ og i en række medlemslandes afhængige eller associerede territorier, hvoraf nogle af OECD tidligere blev betragtet som skattely, gælder der foranstaltninger til beskatning af indtægter, der er de samme som eller svarer til de foranstaltninger, der findes i EU's rentebeskatningsdirektiv. Kommissionen har også på grundlag af et mandat fra Økofin ført sonderende drøftelser med Hongkong, Macao og Singapore om gennemførelsen af bestemmelser, der er ækvivalente med bestemmelserne i rentebeskatningsdirektivet. Dette har endnu ikke ført til indledning af formelle forhandlinger.

Adfærdskodeks - Da medlemslandene vedtog EU's adfærdskodeks for erhvervsbeskatning, forpligtede de sig til både at sikre, at principperne for afskaffelse af skadelig skattekonkurrence også blev håndhævet i medlemslandenes afhængige eller associerede territorier og til at fremme disse principper i tredjelande. Den sidste del indgår i EU's adfærdskodeksgruppes arbejdsprogram for 2009 og 2010.

Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde - EU opretholder tætte forbindelser med landene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (Island, Liechtenstein og Norge) og med Schweiz. Den samlede EU-lovgivning vedrørende det indre marked gælder direkte i landene i EØS, og EØS-aftalen indeholder regler, der håndhæves af EFTA-Tilsynsmyndigheden og svarer til EU's regler om statsstøtte. Tilsvarende regler gælder i Schweiz i henhold til frihandelsaftalen mellem EU og Schweiz fra 1972. Derved begrænses omfanget af konkurrenceforvridende skatteordninger i disse lande, og Kommissionen har faktisk for nylig sat spørgsmålstegn ved nogle af Schweiz' erhvervsskatteordninger, idet den er af den opfattelse, at de fordele, der indrømmes i disse ordninger, udgør statsstøtte. Økofin-Rådet har opfordret Liechtenstein til hurtigt at samarbejde mere med EU på skatteområdet, både administrativt og retligt, og til at forstærke kampen mod skattesvig. Der er indledt forhandlinger om en ny aftale mellem EU og Liechtenstein om bekæmpelse af svig, og spørgsmålet om udveksling af oplysninger med henblik på direkte beskatning indgår i

¹⁴ Rådets dokument nr. 16095/1/08 REV 1.

¹⁵ Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco og Andorra.

forhandlingerne. Liechtensteins nylige tilsagn til OECD om at efterleve normerne om gennemsigtighed og udveksling af oplysninger bør drive disse forhandlinger videre fremad.

Den europæiske naboskabspolitik - Der er indgået en række handlingsplaner indeholdende generelle henvisninger til samarbejde på skatteområdet med lande, der er omfattet af denne politik. Mange handlingsplaner henviser også udtrykkeligt til principperne om gennemsigtighed og om udveksling af oplysninger og til adfærdskodekset for erhvervsbeskatning. Handlingsplaner er redskaber til økonomisk og politisk samarbejde mellem EU og partnerlande, der konkretiserer de forpligtelser og målsætninger, der er indeholdt i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne.

Udvidelsespolitikken – Udvidelsespolitikken kræver af kandidatlande og potentielle kandidatlande, at de gradvis gennemfører EU-lovgivningen i deres nationale lovgivning, herunder på skatteområdet. Det kræves af kandidatlandene, at når de tiltræder EU, skal de fuldt ud gennemføre al EU-lovgivning i national lovgivning. God politik og forvaltning er et af de spørgsmål, som udvidelsespolitikken tager op tidligt i førtiltrædelsesprocessen.

Gennemførelse af Rådets konklusioner af maj 2008 - Som opfølgning på Økofin-Rådets konklusioner i maj 2008 har Kommissionen indledt forhandlinger med et vist antal tredjelande om bestemmelser vedrørende god politik og forvaltning på skatteområdet. Denne proces blev indledt for nylig, og der kan ventes resultater i den nærmeste fremtid. Kommissionen glæder sig over nogle tredjelandes positive reaktioner. Det er dog også nødvendigt at tage spørgsmålet op igen over for jurisdiktioner, der hidtil har afvist denne idé.

Udviklingspolitik - Kommissionen har ydet yderligere støtte til udviklingslande, der indvilliger i at forpligte sig til principperne om god politik og forvaltning, herunder på skatteområdet. Governance-faciliteten under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENP), der baserer sig på artikel 2, stk. 1 og 7, i ENP-instrumentet, yder ud over nationale allokeringer støtte til de partnerlande, der vurderes at have foretaget de største fremskridt i gennemførelsen af målsætningerne vedrørende politik og forvaltning, der er aftalt i de pågældende reformplaner. Dette er fastlagt i partnerlandenes ENP-handlingsplaner (der både omfatter generelle og specifikke forpligtelser vedrørende reformer, der er relateret til politik og forvaltning). Der er også tilskyndende ordninger under den 10. Europæiske Udviklingsfond (EUF) (der dækker årene 2008-2013) igennem initiativet for god politik og forvaltning, hvormed EU yder yderligere midler til støtte af dialog og reformer, herunder på skatteområdet. Lande, der er berettiget til udviklingshjælp, og som efter vurderinger baseret på udarbejdelse af en profil på området for politik og forvaltning indgår detaljerede forpligtelser, kan modtage yderligere støtte afhængig af omfanget af disse forpligtelser. Et antal lande i Vestindien og Stillehavet har nu påtaget sig sådanne forpligtelser,¹⁶ men andre har indtil nu afvist eller ikke modtaget dette tilbud¹⁷. Et antal oversøiske lande og territorier (OLT), for hvilke medlemslandene er ansvarlige, har indgået forpligtelser til at overholde OECD's standarder om gennemsigtighed og udveksling af oplysninger.¹⁸

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm

¹⁷ Antigua og Barbuda, Bahamas og Liberia har ikke indgået forpligtelser vedrørende skattesager under den 10. Europæiske Udviklingsfond.

¹⁸ Jf. fodnote 10.

4. HVORDAN GOD POLITIK OG FORVALTNING PÅ SKATTEOMRÅDET KAN STYRKES I EU OG INTERNATIONALT

Fremme af god politik og forvaltning på skatteområdet må nødvendigvis omfatte en kombination af bedre politik og forvaltning på skatteområdet i EU og af handlinger rettet mod tredjelande. God forvaltning og politik på skatteområdet inden for EU vil styrke medlemsstaternes bestræbelser i kampen mod skattesvig. Samtidig vil andre jurisdiktioner have endnu bedre grunde til at deltage i et effektivt samarbejde med EU. Under alle omstændigheder og i henhold til reglerne om ligebehandling bør et medlemsland samarbejde med et andet medlemsland på samme niveau, som det har accepteret i forhold til et tredjeland.

Kommissionen er af den opfattelse, at følgende handlinger er nødvendige:

Igangværende interne initiativer

Kommissionen opfordrer Rådet til så hurtigt som muligt at vedtage Kommissionens nedenstående forslag under punkt i), ii) og iii) og at foretage en passende prioritering af den handling, der foreslås under punkt iv).

- i) Kommissionen fremlagde et forslag¹⁹ i februar 2009 til erstatning af det nuværende direktiv om gensidig bistand. Ud over at skabe to nye praktiske værktøjer til styrkelse af det administrative arbejde (fælles formularer, format, kanaler og organisation) vil forslaget indføre to vigtige nye elementer, som Kommissionen mener er uomgængelige, hvis EU's handling mod skattesvig og skatteunddragelse skal styrkes på internationalt niveau. For det første vil forslaget indføre en mestbegunstigelsesklausul, hvor medlemslandene pålægges at lægge det samme niveau for samarbejde med et medlemsland, som de har lagt i forhold til et tredjeland. For det andet, og hvilket er vigtigere, vil forslaget forbyde medlemsstaterne at påberåbe sig bankhemmeligheden som en grund til at afvise at give oplysninger om en ikke-bosiddende skatteyder til dennes bopælsland.
- ii) Sammen med forslaget om gensidig bistand forelagde Kommissionen også et forslag²⁰ til erstatning af det eksisterende direktiv om inddrivelse af skattefordringer. Forslaget sigter mod at øge effektiviteten af ydet bistand, så skattemyndighederne får større muligheder for at inddrive ubetalt skat, hvorved skattesvig bekæmpes.
- iii) Det forslag til ændring af rentebeskatningsdirektivet²¹, som Kommissionen forelagde i 2008, sigter mod at udvide direktivets anvendelsesområde til også at gælde visse udbetalinger af renter til EU-bosiddende, når disse renter midlertidigt overføres til skattefrie selskabskonstruktioner, der er hjemmørende i lande uden for EU. Forslaget indeholder også andre bud på, hvordan ordningerne vedrørende rentebeskatning kan forbedres. En hurtig vedtagelse af alle ændringerne vil sikre, at systemet bliver mere effektivt. Kommissionen opfordrer Rådet til hurtigt at nå frem til en politisk aftale om forbedringer af direktivet. Dette vil sikre, at disse forbedringer af rentebeskatningsordningerne så hurtigt som muligt vil kunne finde anvendelse over for andre jurisdiktioner, der anvender samme eller tilsvarende foranstaltninger.

¹⁹ KOM(2009) 29 af 2. februar 2009.

²⁰ KOM(2009) 28 af 2. februar 2009.

²¹ KOM(2008) 727 af 13. november 2008.

- iv) Arbejdet vedrørende standstill og rollback af skadelige skatteforanstaltninger i EU-medlemslandene bør fortsættes under adfærdskodekset for erhvervsbeskatning.

EU-aftaler med tredjelande

- v) **Rådet bør sætte spørgsmålet om god politik og forvaltning på skatteområdet højere på den politiske dagsorden.** Forhandlingerne med tredjelande om bestemmelser vedrørende god politik og forvaltning på skatteområdet inden for generelle aftaler bør forbedres med følgende foranstaltning:

spørgsmålet om god politik og forvaltning på skatteområdet bør tages op så hurtigt som muligt i processen, for eksempel i de forhandlingsdirektiver, som Rådet giver til Kommissionen, samtidig med at hensynet til aftalens specifikke natur bevares.

- vi) I tilfælde, hvor det vides på forhånd, at diskussionerne om god politik og forvaltning på skatteområdet er problemfyldt, eller at sådanne principper ikke anerkendes, bør spørgsmålet tages op i politiske diskussioner mellem EU og tredjelande, før handelsforhandlingerne indledes, så disse forhandlinger lettere kan gennemføres.
- vii) Rådet bør give Kommissionen tilstrækkeligt spillerum i forhandlingerne omkring aftalernes ordlyd, samtidig med at de væsentlige elementer i og målsætningerne for god politik og forvaltning bevares, så Kommissionen bedst kan forhandle sig frem til de løsninger, der for hvert land er de mest hensigtsmæssige.
- viii) **Indholdet af sådanne aftaler bør, hvis det er hensigtsmæssigt, også omfatte bestemmelser, der svarer til de bestemmelser, der gælder i EU vedrørende statsstøtte.** Dette vil kunne forbedre fair konkurrence mellem medlemslandene og tredjelande på området for erhvervsbeskatning. Det kan for eksempel ske ved, at problemet med forvriddende praksisser, der unødigt skader EU-medlemslandenes budgetter og erhvervsliv, og som ikke nødvendigvis er omfattet af WTO-reglerne, tages op.
- ix) Det kan overvejes at udarbejde specifikke aftaler på skatteområdet, der, hvis det er hensigtsmæssigt, kan omfatte bestemmelser om gennemsigtighed og udveksling af oplysninger på EU-niveau til skatteformål for at fremme visse jurisdiktioners proces med at gennemføre forpligtelserne til større gennemsigtighed og udveksling af oplysninger.
- x) Rentebeskatningsdirektivet indeholder specielle ordninger for tre medlemslande, hvor fremmede EU-borgere med konti får indeholdt kildeskat i stedet for, at der sker udveksling af oplysninger, som det er tilfældet i andre lande. Liechtenstein, Schweiz, Monaco, Andorra og San Marino har rentebeskatningsaftaler med EU, i medfør af hvilke der trækkes kildeskat i stedet for, at oplysningerne blot udveksles. Med direktivet ønskes det, at alle EU-medlemsstater eventuelt vil udveksle oplysninger automatisk under en aftale, der afhænger af, at de ovennævnte tredjelande vedtager OECD's normer fra 2002 om udveksling af oplysninger. Det er vigtigt at fremme dette tiltag mod en større anvendelse af udveksling af oplysninger med de pågældende tredjelande, så direktivets overordnede målsætning gennemføres. De

nylige forpligtelser fra de resterende fire²² af de fem ovennævnte lande til OECD's normer for gennemsigtighed og udveksling af oplysninger signalerer, at tiden er inde til at vurdere, hvorvidt overgangsperioden bør slutte, nu da alle EU-medlemsstater går over til automatisk udveksling af oplysninger.

Der er også et klart behov for at fortsætte diskussionerne med andre tredjelande, navnlig Singapore, Hongkong og Macao, på baggrund af den nye enighed om gennemsigtighed og udveksling af oplysninger, så det sammen med disse jurisdiktioner kan undersøges, hvordan bestemmelser, der svarer til bestemmelserne i rentebeskatningsdirektivet, kan gennemføres.

- xi) Med hensyn til adfærdskodekset for erhvervsbeskatning er Kommissionen af den opfattelse, at rådsgruppen bør udarbejde en sammenhængende politik af koordinerede handlinger over for tredjelande, der anvender skadelig skattepraksis og for eksempel blive enige om en fælles tilgang til anvendelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug. Dette bør være en prioritet, når gruppens arbejdsprogram, der blev vedtaget af EU's finansministre i december 2008, iværksættes.

Stimulerende foranstaltninger i udviklingssamarbejde

- xii) **For visse lande bør sammenhængen mellem EU's finansielle støtte, bestemmelserne om adgang til EU's markeder og disse landes samarbejde med hensyn til principperne om god politik og forvaltning på skatteområdet, tages op til overvejelse.**
- xiii) Kommissionen er af den opfattelse, at bestræbelserne på EU-niveau for at fremme god politik og forvaltning på skatteområdet i tredjelande, der er berettiget til udviklingshjælp, bør styrkes med følgende tiltag:
- Der bør foretages kontrol af god politik og forvaltning i støtteprogrammernes midtvejsrevision, så der kan tages hensigtsmæssige skridt, hvor dette er relevant. I forbindelse med midtvejsrevisionen af den 10. Europæiske Udviklingsfond bør særligt gennemførelsen af forpligtelserne om god politik og forvaltning på skatteområdet, som nogle lande har indgået, vurderes. Der bør foretages en revidering af tildelingen af midler, så lande, der på tilfredsstillende vis overholder deres forpligtelser, tilgodeses, og omvendt bør det overvejes at annullere øremærkede midler til lande, der ikke har overholdt deres forpligtelser.
 - Der bør nedfældes bestemmelser om den nødvendige tekniske bistand til lande, hvormed disse kan overholde forpligtelserne om god politik og forvaltning på skatteområdet. Hvis et land anmoder herom, kan der også ydes teknisk bistand til opbygningen af et effektivt skattesystem, hvormed landet bedre kan mobilisere dets ressourcer.
 - Det bør foreslås, at der medtages en specifik bestemmelse om god politik og forvaltning på skatteområdet, når AVS-EF-partnerskabsaftalen skal revideres.

²² San Marino er forpligtet til disse normer siden 2000.

- xiv) Kommissionen vil også overveje at indføre yderligere et kriterium i vurderingen af tildeling af midler under Fællesskabets nuværende eksterne instrumenter. Dette kriterium kunne knyttes til anvendelsen af principperne om god politik og forvaltning på skatteområdet i tredjelande. Derudover er det muligt i de næste finansielle overslag at overveje yderligere støtte til samarbejdsvillige jurisdiktioner, for eksempel med teknisk bistand eller ekspertbistand.
- xv) EU er en stor bidragsyder. Kommissionen er af den opfattelse, at for at fremme overholdelsen af principperne om god politik og forvaltning på skatteområdet er det nødvendigt, at politikkerne over for tredjelande er sammenhængende. Det er derfor nødvendigt, at EU's medlemsstater under deres bilaterale hjælpeprogrammer træffer foranstaltninger som de ovennævnte. EU's koordinering i de enkelte lande vil blive styrket, og der vil blive skabt maksimal synergi. EU opfordrer andre donorlande til at forbedre sammenhængen i deres politikker og vil stræbe efter, at de forskellige donorlandes tilgang bliver mere koordineret.

International koordinering af skattepolitikken

- xvi) Omfanget af sammenhængen mellem principperne om god politik og forvaltning på skatteområdet og medlemsstaternes egne skattepolitikker, herunder bilaterale skatteaftaler med tredjelande, bør også revideres. Det er vigtigt at sikre, at medlemslandene ikke igennem deres bilaterale skatteaftaler åbner for nye muligheder til at undgå at betale skat under et andet medlemslands skattesystem eller til at omgå EU's direktiver. Hvis der opstilles krav til god politik og forvaltning i EU's aftaler med tredjelande, vil det på samme tid styrke medlemslandene i deres forhandlinger med disse lande.
- xvii) Medlemslandene bør også skabe en mere ensartet tilgang over for tredjelande, der kan afhænge af, hvorvidt disse lande anvender principperne om god politik og forvaltning på skatteområdet. For eksempel kan tredjelande, der gennemfører disse principper, blive fjernet fra medlemslandenes nationale sorte lister, så de ikke rammes af foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug i forbindelse med de praksisser på skatteområdet, der søges bekæmpet. Omvendt kan jurisdiktioner, der ikke på tilfredsstillende vis anvender vigtige elementer af den gode forvaltning og politik på skatteområdet, som EU-medlemsstaterne anvender, blive omfattet af koordinerede modforanstaltninger. G20-lederne har for eksempel aftalt at udvikle en værktøjskasse med effektive modforanstaltninger, det kan overvejes at anvende²³. Kommissionen er af den opfattelse, at indholdet af denne værktøjskasse og den eventuelle brug heraf bør diskuteres mellem medlemsstaterne, så der tages højde for de særlige regler og praksisser i EU.
- xxiii) Kommissionen er af den opfattelse, at det er nødvendigt med en bedre koordinering af EU-medlemslandenes holdninger om god politik og forvaltning på skatteområdet i diskussionerne i OECD, i G20-gruppen og i FN, for at øge indflydelsen over for usamarbejdsvillige lande.

²³ <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-system>

5. KONKLUSION

Den Europæiske Union og dens medlemsstater står over for alvorlige udfordringer, når de skal forholde sig til den nuværende økonomiske og finansielle krise. Krisen har forstærket bekymringerne omkring skattesystemernes soliditet i globaliseringens tidsalder. At fremme god politik og forvaltning på skatteområdet på så bredt et geografisk grundlag som muligt er nu anerkendt som den mest hensigtsmæssige måde, hvorpå disse problemer kan løses. Dette tager både de individuelle landes suverænitet på skatteområdet og den legitime beskyttelse af skatteindtægter i betragtning.

Derfor har EU og EU's partnere i denne tid store fælles handelsmæssige interesser i på så bredt et geografisk grundlag som muligt at fremme samarbejde om skat og fælles normer. Tiden er inde til samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelande og til styrkelse af de igangsatte bestræbelser for bredere accept af de internationale normer for samarbejde på skatteområdet.

Denne meddelelse ønsker at forelægge visse overvejelser omkring en række skridt, der kan fremme god politik og forvaltning på skatteområdet, og foreslår tiltag både i og udenfor EU og på EU-niveau som på medlemsstatsplan. Kommissionen er af den opfattelse, at:

- hvis god politik og forvaltning på skatteområdet forbedres inden for EU, vil medlemslandene drage nytte heraf, og andre jurisdiktioner vil have endnu bedre grunde til at deltage i et effektivt samarbejde med EU. Medlemsstaterne bør derfor så hurtigt som muligt vedtage Kommissionens forslag til direktiver om administrativt samarbejde, gensidig bistand vedrørende inddrivelse af fordringer og rentebeskatninger og fortsat give passende prioritet til afskaffelse af skadelige erhvervsskatteordninger.
- en bedre sammenhæng og koordination mellem politikkerne på EU-niveau vil bidrage til, at god politik og forvaltning på skatteområdet fremmes på et bredt geografisk grundlag. Målsætningen herfor er at sikre, at udbygningen af de økonomiske relationer mellem EU og dets partnerjurisdiktioner omfatter aftaler om principper for god politik og forvaltning på skatteområdet og følges op med aftaler om samarbejde på skatteområdet, hvor det er hensigtsmæssigt. EU bør også gøre en indsats for at fremme en mere koordineret tilgang på verdensplan mellem donorlandene, hvad angår hensyn til sammenhæng mellem politikkerne.
- under fuld hensyntagen til subsidiaritetsprincippet er der grund til at sikre mere sammenhæng mellem medlemslandenes individuelle synspunkter på internationalt plan og de aftalte principper om god politik og forvaltning, for eksempel i de bilaterale skatteaftaler med tredjelande og i de internationale fora. Dette kræver et stort samarbejde på EU-plan, så det sikres, at bestræbelserne på at opnå et mere åbent og konstruktivt samarbejde på skatteområdet fortsætter på verdensplan.

Kommissionen agter at føre en konstruktiv dialog med alle parter, der berøres af principperne for og den praktiske gennemførelse af de foranstaltninger, der forelægges i denne meddelelse, og den vil tage situationen op til fornyet overvejelse i 2010 og aflægge rapport herom.

Kommissionen er af den opfattelse, at den impuls, som G20-lederne har givet til internationalt samarbejde på skatteområdet, bør opretholdes, og erklærer sig villig til at bistå

medlemsstaterne med det videre arbejde omkring passende instruktioner vedrørende god forvaltning og politik på skatteområdet.

Kommissionen opfordrer Rådet til at vedtage disse politiske retningslinjer og til at gøre en indsats for at sikre, at de gennemføres hurtigt.