

EU-formandskabet på skatteministeriets område - arbejdsnotat

1. Indledning

Målet med dette notat er at give en status for arbejdet med skattepolitikken i EU under det danske formandskab i andet halvår af 2002. Notatet beskriver dels det nuværende studie for harmoniseringen af de direkte skatter, moms, afgifter og told dels de konkrete opgaver i form af forslag til direktiver og beslutninger med videre, som det danske formandskab har overtaget fra tidligere formandskaber, som netop er fremsat af Kommissionen eller som forventes fremsat i den nærmeste fremtid. Notatets afsnit 2 og 3 giver baggrunden for harmoniseringen, mens afsnit 4 beskriver de aktuelle tiltag.

Harmoniseringen af dele af de europæiske skatte- og afgiftssystemer tager udgangspunkt i hensynet til det indre marked. For så vidt angår de indirekte skatter fastslås i artikel 93 i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab at harmonisering finder sted for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion. På tilsvarende vis finder artikel 94 anvendelse på harmoniseringen af de direkte skatter af hensyn til det indre marked. EU har således med henblik på etableringen af det indre marked fra 1. januar 1993 og under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet¹ valgt at koncentrere harmoniseringsbestræbelserne om egentlige grænseoverskridende forhold. Traditionelt har EU-retten derfor haft sin største betydning indenfor de indirekte skatter. Dette billede er i de senere år ændret, således at arbejdet i EU med de direkte skatter nu må tillægges lige så høj vægt. Endelig finder Traktatens bestemmelser om Toldunionen mv. anvendelse på toldlovgivningen, som vedtages med kvalificeret flertal. Traktatens bestemmelser med betydning for skatteområdet beskrives i afsnit 2 og de deraf følgende direktiver på skatteområdet i afsnit 3.

Ganske som det er tilfældet i den nationale skattelovgivning spiller andre hensyn dog også en rolle ved overvejelserne om harmonisering af skattesystemerne. Der kan for blot at nævne nogle eksempler være tale om hensyn til beskæftigelse, erhverv eller klimapolitik.

Særligt to sager tiltrækker sig stor bevågenhed under det danske formandskab på skatteområdet. For det første skattepakken, der som hovedelement har udveksling af oplysninger om privates renter af opsparing placeret i udlandet. For det andet energibeskatningen, der skal sikre en fælles struktur og fælles minimumssatser for alle energiprodukter. I begge tilfælde er der truffet politiske beslutninger om, at der skal findes en løsning inden

¹ Jf. EF-traktatens artikel 5 og EU-traktatens artikel 2.

udgangen af 2002. Dermed er prioriteringen af arbejdsopgaverne under det danske formandskab på skatteområdet givet på forhånd.

Men også en række andre opgaver skal løftes i det halve år det danske formandskab varer. Som formandskabsland har Danmark en forpligtelse til at holde arbejdet i gang og sikre fremskridt i udviklingen af fællesskabet ved at behandle de forslag, der er på bordet.

Danmark vil således skulle arbejde med en bred vifte af direktivforslag med videre på områderne moms, punktafgifter, told og skat, spændene fra forslag, der har til hensigt at lette virksomheder og myndigheders administration af skatte- og afgiftsbetalingen, til forslag, der kan forhøje eller ændre eksisterende beskatning i visse af medlemsstaterne. De enkelte forslags indhold eller forventede indhold er beskrevet nedenfor i afsnit 4. Ikke alle disse forslag vil blive genstand for en lige intensiv behandling under formandskabet. Det er således også formandskabets ret at prioritere mellem de forskellige forslag afhængigt af nationale ønsker og interesser.

Redaktionen af dette notat er afsluttet den 2. september 2002. Beskrivelserne bygger primært på det materiale, der har været forelagt Folketinget i forbindelse med indhentelsen af forhandlingsmandater med videre.

2. Traktaten og skattepolitikken

EU-retten sætter både direkte og indirekte rammer for, hvordan skatter og afgifter kan udformes og gennemføres. For så vidt angår de direkte rammer er der tale om en række retsakter med baggrund særligt i de fiskale bestemmelser i Traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab. Med udgangspunkt i disse bestemmelser er der gennemført afgiftsdirektiver med regler for afgiftspligt, minimumssatser eller obligatoriske fritagelser for visse produkter og aktiviteter mv. samt angivet mere generelle regler for anvendelsen af afgifter. Endelig giver også bestemmelserne om tilnærmelse af lovgivningerne grundlaget for reglerne på området for de direkte skatter.

I forhold til told er det kapitlet om Toldunionen og de generelle bestemmelser om frie varebevægelser, der regulerer de fælles regler.

De mere indirekte rammer for skatte- og afgiftslovgivningen som Traktaten og de heraf afledte retsakter sætter for udformningen af skatte- og afgiftssystemet følger først og fremmest af konkurrencereglerne. De relevante bestemmelser vedrører her særligt statsstøtte. Men også bestemmelserne om de frie varebevægelser og den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital samt etableringsretten indeholder bestemmelser, der danner grundlag for udformningen af skatte- og afgiftslovgivningen og harmoniseringen heraf på EU-niveau.

Samarbejdet i EU om skatte- og afgiftslovgivningen samt store dele af toldlovgivningen falder ind under Traktatens første søjle, som indeholder "De Europæiske Fællesskaber". Dette indebærer, at Kommissionen har eneretten til at fremsætte forslag om harmonisering af skatte- og afgiftslovgivningerne. Dele af toldsamarbejdet hører dog under tredje

søjle: Retlige og indre anliggender, når dette vedrører samarbejde om bekæmpelsen af kriminalitet. Under tredje søjle deles retten til at fremsætte forslag mellem Kommissionen og medlemsstaterne

I det følgende beskrives Traktatens bestemmelser, mens de gældende afledte retsakter på skatteministeriets område beskrives i afsnit 3.

2.1. De fiskale bestemmelser

Traktatens fiskale bestemmelser fremgår af artiklerne 90 - 93. Artiklerne 90 og 91 forbyder forskelsbehandling mellem indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater ved hjælp af afgifter. I artikel 90 er der således et forbud mod, at en medlemsstat direkte eller indirekte pålægger varer fra en anden medlemsstat afgifter, der er højere end de tilsvarende afgifter, der pålægges lignende indenlandske varer. Ved lignende varer lægges der vægt på sammenligneligheden i anvendelsen af varerne.

Det er ligeledes forbudt at pålægge varer fra andre medlemsstater en afgift, som indirekte vil kunne beskytte andre varer. Her er det tilstrækkeligt, at den indførte vare konkurrerer med den indenlandske produktion mht. én anvendelsesmulighed, selv om den ikke er fuldstændig lignende.

Artikel 90 skal sammen med artikel 91 sikre varernes fri bevægelighed og er i praksis et supplement til forbudet mod told og toldlignende afgifter, jf. nedenfor.

Bestemmelsen medfører, at interne afgifter skal behandle alle varer fuldstændigt ens uanset oprindelsen.

Traktaten fastslår også i artikel 91, at en medlemsstat ikke ved eksport af en vare kan godtgøre afgifter udover det beløb, der direkte eller indirekte har været pålagt denne vare. Forbrugsafgifter og andre indirekte skatter kan således godtgøres ved eksport, men kun i det omfang de faktisk og utvivlsomt har været pålagt den konkrete vare.

Traktatens bestemmelser medfører således, at det hverken er tilladt at indføre særskatter - told - på andre landes varer eller at yde eksportstøtte til egne varer. Varernes fri bevægelighed må ikke indskrænkes.

Modsætningsvis er det tilladt at indføre interne afgifter, der rammer importerede og indenlandske varer på samme måde. En importafgift er en del af en tilladt intern afgift, hvis den indgår som led i en generel intern afgiftsordning, der ikke diskriminerer, men anvendes efter systematiske og objektive kriterier. Interne afgifter må dog ikke give anledning til grænseformaliteter.

Ifølge EF-traktatens artikel 93 kræver det enstemmighed i Rådet at vedtage bestemmelser om harmonisering af lovgivning vedrørende omsætningsafgifter, forbrugsafgifter og andre indirekte skatter. Harmoniseringen skal være nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion.

2.2. Bestemmelserne om tilnærmelse af lovgivningerne

Harmoniseringen af de direkte skatter finder sted med anvendelse af Traktatens artikel 94. Hvor artikel 93 giver direkte hjemmel til harmonisering af de indirekte skatter, giver artikel 94 en mere generel hjemmel til at gennemføre tilnærmelser af medlemsstaternes lovgivninger, hvor dette har direkte virkning for det indre markeds oprettelse og funktion.

Ligesom for artikel 93 gælder, at sådanne harmoniseringer kun kan finde sted med enstemmighed.

2.3. Bestemmelserne om de frie varebevægelser og toldunionen

Bestemmelserne om told og toldlignende afgifter fremgår af Traktatens artikler 23 - 27. Artikel 23 er den grundlæggende artikel, hvori det fastslås, at Fællesskabets grundlag er Toldunionen, som omfatter al vareudveksling, og som indebærer forbud mod told eller toldlignende afgifter ved handel mellem medlemsstaterne. Endelig fastslås det, at der indføres en fælles toldtarif overfor tredjelande.

I artikel 24 fremgår reglerne for frihandel med varer fra tredjelande. Sådanne varer kan omsættes frit i medlemsstaterne, når den gældende told er opkrævet eller fastslået.

I artiklerne 25-27 om Toldunionen er reglerne nærmere specificeret. Af artikel 25 fremgår således, at det er forbudt at indføre told eller toldlignende afgifter mellem medlemsstaterne. Artikel 26 bestemmer, at Rådet skal fastsætte en fælles toldsats, og at dette sker med kvalificeret flertal. Endelig fastlægger artikel 27 Kommissionens opgaver i forbindelse med Toldunionen, dvs. hensynet til samhandlen, udvikling af virksomhedernes konkurrencevilkår, forsyningssikkerhed og økonomi.

Ud over, at artiklerne regulerer EU's toldregler, har særligt artikel 25 en bredere skattepolitisk interesse, da den indeholder et forbud mod toldlignende afgift. Den grundlæggende frie varebevægelse må således aldrig hindres af afgifter eller andet, der medfører en ensidig økonomisk byrde ved grænseoverskridelsen, når sådanne afgifter ikke udgør vederlaget for en faktisk modtaget tjenesteydelse.

Til forskel for de ovennævnte interne afgifter er toldlignende afgifter særligt kendetegnet ved, at de udelukkende belaster indførte varer, mens interne afgifter rammer såvel indførte som indenlandske varer. Denne sondring vanskeliggøres dog, hvor der ikke findes tilsvarende indenlandske varer. Her søges det sædvanligvis at vurdere hvor generel afgiften er.

2.4. Andre Traktatbestemmelser

2.4.1. Arbejdskraftens fri bevægelighed, den fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser og kapital

Traktatens artikel 14 etablerer det indre marked, det vil sige et område uden indre grænser med fri bevægelighed. Retten til arbejdskraftens fri bevægelighed, til den fri etableringsret og til fri udveksling af tjenesteydelser og kapital skal også respekteres ved udformningen

af de nationale skattesystemer, der således ikke må stille hindringer i vejen for disse rettigheder. En række af Traktatens øvrige artikler uddyber den fri bevægelighed yderligere.

Efter artikel 18 har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, herunder at flytte mellem medlemsstaterne og bosætte sig frit indenfor en anden medlemsstats område.

Arbejdskraftens fri bevægelighed er sikret gennem Traktatens artikel 39. Heraf fremgår, at enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet skal afskaffes inden for fællesskabet for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

Den fri etableringsret er sikret gennem artikel 43. Her er det bestemt, at der er forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, herunder også via oprettelse af agenturer, filialer eller datterselskaber.

Retten til den fri udveksling af tjenesteydelser fremgår af Traktatens artikel 49, hvorefter der ligeledes er forbud mod restriktioner, der hindrer den fri udveksling af tjenesteydelser inden for fællesskabet.

De fri kapitalbevægelser følger af artikel 56, som forbyder alle restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjeland. Artikel 58 indeholder dog undtagelser fra forbudet for så vidt angår skattelovgivning mv. således at de nationale skatteregler kan anvendes under forudsætning af at dette sker uden at medføre forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den fri bevægelighed for kapital og betalinger.

2.4.2. Statsstøttebestemmelserne

Traktaten regulerer medlemsstaternes brug af foranstaltninger, der medfører støtte, som kan fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder og påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne. Statsstøttereglerne, udgør en del af EU's konkurrenceregler. Reglerne for statsstøtte fremgår af Traktatens artikler 87-89. Reglerne medfører i princippet et forbud mod statsstøtte.

Der er 4 kriterier, som alle skal opfyldes for, at der er tale om statsstøtte:

- Der skal være tale om en støtteforanstaltning
- Støtten skal ydes ved hjælp af statsmidler
- Støtten skal kun ydes til visse virksomheder eller produktioner
- Støtten skal forvride eller true med at forvride konkurrencen og påvirke samhandlen

En støtte er karakteriseret ved, at den giver en eller flere virksomheder en økonomisk fordel, som de ikke ville have fået efter de normale regler. Det er uden betydning, om virksomheden modtager støtten direkte i form af tilskud eller indirekte. Traktatens definition

af statsstøtte omfatter således også indirekte støtte ydet gennem en lempeligere beskatning af visse virksomheder end det normale beskatningsniveau - sådanne lempelser karakteriseres som driftsstøtte, og er som udgangspunkt ikke lovlige.

Ordninger, der friholder en virksomhed eller sektor for omkostninger i form af skatter eller afgifter, som den ellers skulle have afholdt, og som normalt afholdes af virksomhederne i en medlemsstat, kan således være statsstøtte. Generelle støtteordninger, der er åbne for alle virksomheder på lige vilkår, er ikke omfattet af traktatens statsstøttebegreb. Endelig skal der potentielt set være handel over grænserne i EU med de ydelser, virksomheden producerer. Det er dog uden betydning, om virksomheden reelt eksporterer sine ydelser. Samhandelen kan være påvirket, selv om modtageren kun sælger sine produkter inden for samme land, såfremt støtten styrker virksomhedens position på hjemmemarkedet i forhold til udenlandske konkurrenter på samme marked.

Traktatens forbud mod statsstøtte er dog ikke absolut, og der åbnes mulighed for, at Kommissionen under visse omstændigheder kan godkende statsstøtte. Former for statsstøtte, der kan godkendes, er typisk støtte af hensyn til miljø, beskæftigelse og regionale forhold. I de senere år har Kommissionen strammet op på sin praksis for godkendelse af statsstøtte ydet via skatteordninger. Kommissionen lægger således stor vægt på at støtte kun kan godkendes, hvis den står i forhold til de problemer der søges afhjulpet via støtten. Der må med andre ord ikke overkompenseres via statsstøtten, og der må ikke være negative virkninger af særligt omfang for andre medlemsstater.

Kommissionen har i en række tilfælde udfyldt Traktatens bestemmelser om lovlig statsstøtte ved såkaldte rammebestemmelser for statsstøtten på forskellige områder; blandt andet på skatteområdet.

3. Gældende EU-regler på skatteområdet

3.1. Indledning

I de følgende afsnit beskrives de gældende EU-regler på skatteområdet. Som det vil fremgå, er det særligt på moms-, afgifts- og toldområderne, at der er gennemført omfattende harmoniseringerne af de nationale regler på EU-plan. Men også indenfor de direkte skatter er der især for så vidt angår selskabsbeskatningen gennemført en vis harmonisering.

Desuden er der indført regler for samarbejde mellem de nationale skatte- og afgiftsmyndigheder.

3.1.1. Gensidig bistand inden for direkte og indirekte skatter

Med henblik på, at begrænse skattesvig og skatteunddragelse, der rækker ud over medlemsstaternes grænser, vedtog Rådet den 19. december 1977 direktivet om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder indenfor området direkte og indirekte skatter².

² Rådets direktiv 77/799/ØEF

Direktivet angiver reglerne for, hvordan medlemsstaternes skattemyndigheder kan samarbejde blandt andet via udveksling af oplysninger for at foretage den korrekte beskatning af indkomster og formue samt moms og punktafgifter på mineralolier, alkohol og tobak.

Udveksling af oplysninger kan ske såvel automatisk som efter en specifik anmodning.

3.2. Direkte skatter

3.2.1. De første direktiver med videre om direkte skatter

Den første harmonisering inden for de direkte skatter var direktivet om gensidig bistand fra 1977. Kommissionen havde forinden i 1975 fremlagt et direktivforslag til et fælles system for beskatning af selskaber. Forslaget nåede aldrig frem til politisk realitetsforhandling, men blev i stedet tilbagekaldt i 1990.

Da de fleste medlemsstater i vidt omfang selv ønsker at kunne fastlægge reguleringen af de direkte skatter, samt at direktiver vedrørende direkte skatter skal vedtages med enstemmighed, jf. EF-traktatens artikel 94, besluttede Kommissionen sig for i midten af 1980'erne at skifte strategi. Kommissionen koncentrerede sig nu om at få gennemført en harmonisering inden for visse afgrænsede områder vedrørende grænseoverskridende aktiviteter.

Det første udbytte af denne strategi var vedtagelsen af moder-/datterselskabsdirektivet³ og fusionsdirektivet⁴, samt voldgiftskonventionen⁵ i 1990. Dette blev af mange anset som et afgørende gennembrud for en harmonisering af de direkte skatter inden for det europæiske samarbejde⁶.

Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at voldgiftskonventionen, på trods af, at den oprindeligt blev foreslået gennemført som et direktiv, i stedet blev gennemført i en multilateral konvention efter EF-traktatens artikel 293. Baggrunden herfor var en modvilje over for at afgive suveræniteten på skatteområdet⁷. Konventionen er nu udløbet og en forlængelse afventer flere medlemsstaters ratifikation.

3.2.2. Ruding-rapporten

I forbindelse med, at Kommissionen i 1990 tilbagekaldte direktivforslaget om et fælles selskabsskattesystem blev et uafhængigt udvalg under forsæde af den forhenværende

³ Rådets direktiv 90/435/EØF.

⁴ Rådets direktiv 90/434/EØF

⁵ 90/436/EØF

⁶ Foruden direktivforslagene, som nedenfor, er der også direktivforslag fra 1993 og 1995, som endnu ikke er blevet vedtaget, jf. KOM (1993) 293 (I), KOM (1993) 293 (II) og KOM (1990) 595.

⁷ Den vigtigste konsekvens heraf er, at EF-Domstolen ikke efter EF-traktatens artikel 234 om præjudicielle afgørelser er kompetent. Hertil kommer, at Kommissionen ikke i medfør af artikel 226 kan iværksætte traktatkrænkelserprocedure.

hollandske finansminister Ruding bedt om at udrede behovet for et fælles selskabsskattesystem.

Udvalgets rapport⁸ blev afgivet i marts 1992. Konklusionen var at der ikke umiddelbart var behov for en total harmonisering, men at et fælles selskabsskattesystem ville være en fordel på længere sigt. Såvel udvalgets undersøgelser som en rundspørge blandt 8.000 selskaber i 17 europæiske lande viste, at selskabsskatterne øver en betydelig indflydelse på beslutninger om placering og finansiering af direkte investeringer i andre lande, især i den finansielle sektor.

Udvalget anbefalede en hurtig gennemførelse af en mindstesats for selskabsskatten på 30 pct., for at undgå risikoen for fortsat international konkurrence. Det fandt det påkrævet, at der blev indført fælles mindstekrav til nøglebegreber for opgørelsen af skattegrundlaget, som f.eks. afskrivninger, lagervurdering, hensættelser, overførsel af underskud og kapitalgevinster.

Kommissionen var ikke afvisende over for en mindstesats for selskabsskattesatsen, men fandt, at en sats på 30 pct. var for højt et minimum, især på grund af hensynet til små og mellemstore virksomheder⁹.

I øvrigt mente Kommissionen, at en del af udvalgets anbefalinger om fælles satser, grundlag og system for selskabsskattesatsen gik ud over, hvad der var strengt nødvendigt i fællesskabet. En vidtgående harmonisering ville være inkonsistent med nærhedsprincippet¹⁰ og ansvarsfordelingen mellem medlemsstaterne og fællesskabet.

I afsnit 4.2 nedenfor beskrives de aktuelle initiativer i EU indenfor den direkte beskatning.

3.2.3. Beskatning af moder- og datterselskaber

Rådet vedtog den 23. april 1990 direktivet om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater.

Formålet med direktivet er at sikre, at sammenslutninger af selskaber fra forskellige medlemsstater ikke hæmmes som følge af medlemsstaternes beskatningsregler og i forhold til rent nationale selskaber og selskabssammenslutninger.

Direktivet anvendes på overskud, som et moderselskab i en medlemsstat modtager som udbytte fra dets datterselskab i en anden medlemsstat. I direktivet defineres et

⁸ EF-Kommissionen (1992). Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation.

⁹ Jf. blandt andet Rådets resolution af 17.6.1992 om fællesskabsforanstaltninger til støtte for navnlig små og mellemstore virksomheder, herunder håndværksvirksomheder. Ifølge resolutionen skal der udvikles de foranstaltninger, der er nødvendige for at skabe et erhvervsklima, der fremmer navnlig de små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne, samt sørges for, at disse virksomheder integreres i enhedsmarkedet efter 1992.

¹⁰ Beslutninger, der berører borgerne, skal træffes så nært på disse som muligt.

moderselskab, som et selskab der ejer mindst 25 pct. af kapitalen i et selskab i en anden medlemsstat. Tilsvarende er et datterselskab et selskab, hvor mindst 25 pct. af kapitalen ejes af et andet selskab.

En medlemsstat kan vælge enten at undlade at beskatte moderselskabet af udbyttet eller at beskatte det men give fradrag for den del af datterselskabets skat der vedrører det overskud, der danner grundlag for udbyttet. I sidstnævnte tilfælde kan der dog højst fradrages en skat svarende til den tilsvarende nationale skat.

3.2.4. Beskatning ved fusion og spaltning mv.

Rådet vedtog ligeledes den 23. april 1990 direktivet om en fælles beskatningsordning ved fusion, spaltning, tilførsel af aktiver og ombytning af aktier vedrørende selskaber i forskellige medlemsstater.

Formålet med direktivet er også her at sikre, at transaktioner som fusion og spaltning etc. ikke hæmmes som følge af medlemsstaternes beskatningsregler og i forhold til når rent nationale selskaber udfører tilsvarende transaktioner. Generelt gælder ifølge direktivet at fortjenester ved fusioner og spaltninger mv. ikke beskattes på tidspunktet for fusionen, men først ved afhændelse (successionsprincippet).

Direktivet indeholder nærmere regler for beskatningen og særligt hvornår beskatning skal undlades samt definitioner af de fusioner, spaltninger etc. som det finder anvendelse på. Forudsætningerne for direktivets anvendelse på egentlige fusioner mellem selskaber hjemmehørende i forskellige medlemsstater bliver dog først opfyldt med ikrafttrædelsen af statuten for det europæiske selskab¹¹ den 8. oktober 2004.

3.3. Indirekte skatter

Den indirekte beskatning har gennemgået en vidtgående harmonisering med hjemmel i Traktatens artikel 93. Harmoniseringen omfatter både momsreglerne og en række punkt-afgifter.

De enkelte områder beskrives i de følgende afsnit.

3.3.1. Moms

Den første harmonisering på momsområdet skete i 1967 med indførelsen af et fælles momssystem. Baggrunden for det fælles momssystem var, at der i de daværende 6 medlemsstater kun i Frankrig eksisterede en merværdiafgift. Flere af de andre lande havde flerleddede kaskadeafgifter, hvilket havde ført til det tidligere system af grænseudligninger, som imidlertid bestod i standardudligninger, da varenes skattebyrde varierede alt efter, hvor mange led der havde været involveret. Et fælles merværdiafgiftssystem havde derfor til formål at fjerne denne mangfoldighed af flerleddede kaskadeafgifter og skabe grundlag for en korrekt beregnet grænseudligning.

¹¹ Rådets forordning (EF) nr. 2157/2001 af 8. oktober 2001.

Momsharmoniseringen er herefter sket etapevis ved en række momsdirektiver. Af disse direktiver er ikke alle lige betydningsfulde. Det, der kan betegnes som hoveddirektivet, er 6. momsdirektiv fra 1977 om det ensartede beregningsgrundlag¹².

Efter implementeringen af 1. og 2. momsdirektiv i 1967 forpligtede Kommissionen sig til at etablere et fælles momssystem, der er kendetegnet ved, at fællesskabet fremstår som om det er et enkelt land. Kommissionen fremlagde et forslag i 1987 i forbindelse med arbejdet med etableringen af det indre marked den 1. januar 1993. Nøgleelementerne i dette forslag, som skulle opnå et ægte indre marked ved at belægge varer med moms i det land, hvor de produceres, var:

- Et harmoniseret system med to momssatser.
- En mekanisme til redistribuering af momsindtægter.

I 1989 blev det klart, at det ikke var muligt at få vedtaget Kommissionens forslag inden den 1. januar 1993 og ECOFIN besluttede derfor at tage et overgangssystem i brug, som under visse omstændigheder tillader, at moms kan belægges i forbrugslandet.

Kommissionen fremlagde endnu engang et forslag om et fælles momssystem i 1996. Som noget nyt i forhold til 1987-forslaget var hovedprincippet, at varer skal belægges med moms i det land, hvor sælgeren er momsregistreret. Sælgeren ville ifølge forslaget alene være registreret et sted. Herefter skulle der ske redistribuering af momsindtægterne, så de tilfaldt forbrugslandet. Ydermere fraveg forslaget fra 1987-forslaget ved en gradvis overgang til oprindelseslandsprincippet frem for en overgang med øjeblikkelig virkning.

1996-forslaget viste sig imidlertid heller ikke fremkommeligt. Hvis en virksomheds samlede økonomiske aktiviteter er belagt med moms i et enkelt land, skal momssystemerne være harmoniseret for at sikre en ensartet pålæggelse af moms. Der bør endvidere være en vis harmonisering af momssatserne for at sikre, at momsen har en neutral virkning på virksomhedernes konkurrenceevne. Det blev derfor endnu engang klart, at en sådan harmonisering ikke var mulig på grund af de forskellige ordninger i medlemsstaterne. På den anden side er man dog enig om, at overgangsordningen har en række ulemper, fordi den er kompliceret, åbner mulighed for karussellsvindel og ikke er opdateret.

Kommissionen har derfor i 2000 lagt op til en ny strategi¹³. For at finde en løsning på kort sigt vil Kommissionen revurdere 1996-forslaget og definere en levedygtig strategi baseret på fire mål; forenkling og modernisering af eksisterende regler, mere ensartet anvendelse af de gældende regler og tættere administrativt samarbejde. I den forbindelse har Kommissionen udarbejdet en aktivitetsplan i 2000:

Fase 1: Vedtagelse af allerede foreslåede direktivforslag.

¹² Rådets direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977.

¹³ KOM (2000) 348.

Fase 2: Præsentation af nye direktivforslag på områder som f.eks. elektronisk handel, fakturering og revision af regler om administrativt samarbejde og gensidig assistance.

Fase 3: Evaluering og definition af fremtidige prioriteter.

I afsnit 4.3.1 nedenfor er de aktuelle initiativer på momsområdet beskrevet mere udførligt.

3.3.2. Punktafgifter

I forbindelse med gennemførelsen af det indre marked vedtog Rådet i 1992 afgiftsdirektiver på en række områder med ikrafttræden den 1. januar 1993:

- Mineralolier
- Alkohol og alkoholholdige drikkevarer
- Forarbejdede tobaksvarer¹⁴
- Cirkulationsdirektivet¹⁵

Direktiverne angiver fælles harmoniserede regler for strukturen, dvs. afgiftspligtigt vareområde, definitioner og fritagelser, og for afgiftssatserne. Satserne er karakteriseret ved at være minimumssatser, der medfører, at landene mindst skal opkræve minimumssatsen af de afgiftspligtige varer, men kan vælge at pålægge højere satser. På hvert område er der udstedt både et strukturdirektiv og et eller flere satsdirektiver.

I det såkaldte cirkulationsdirektiv angives reglerne om oplægning, omsætning og kontrol med de punktafgiftspligtige varer, der er underlagt fælles regler.

EU-direktiverne er i dansk lovgivning gennemført i de enkelte punktafgiftslove om afgift af henholdsvis mineralolie samt til dels om afgift af CO₂, om afgift af spiritus, om øl- og vin samt om tobak.

Som nævnt ovenfor blev de harmoniserede punktafgifter indført som et led i gennemførelsen af det indre marked. Der er derfor først og fremmest tale om tiltag, der har til hensigt at sikre det indre markeds funktion og således særligt varernes fri bevægelighed og en ensartet konkurrence mellem virksomhederne. Med direktiverne afskaffedes de fiskale grænser og formaliteterne ved grænsepassagen blev fjernet. De harmoniserede punktafgifter har imidlertid også samtidig andre formål som f.eks. sundhedsmæssige hensyn i forbindelse med tobaksafgifterne eller miljømæssige, energipolitiske og transportpolitiske hensyn i forbindelse med mineralolieafgifterne.

¹⁴ De første direktiver på tobaksområdet går dog tilbage til 1972.

¹⁵ Rådets direktiv 92/12/EØF.

Det grundlæggende princip i de harmoniserede punktafgifter er beskatning i forbrugslandet også kaldet destinationsprincippet. Dette medfører, at punktafgifterne efter den generelle ordning forfalder ved overgangen til forbrug. For privatpersoner, der personligt indfører varer til eget forbrug, gælder dog oprindelseslandsprincippet.

Endelig har EU gennemført fælles regler om kapitaltilførselsafgifter allerede tilbage i 1969 og om afgiftsfritagelse ved midlertidig indførsel af visse transportmidler og andre personlige ejendele i 1983.

3.3.2.1. Mineralolieafgifter

De gældende mineraloliedirektiver¹⁶ omfatter afgifter på følgende mineralolieprodukter:

- Benzin
- Gas- og dieselolie
- LPG (Liquid Petroleum Gas)
- Metan
- Brændselolie
- Petroleum

For disse produkter er der i direktiverne fastsat regler for beskatningen herunder minimumsafgiftssatser pr. enhed af varerne for forskellige anvendelser; motorbrændstof, industri og opvarmning. Motorbrændstoffer er underlagt de højeste minimumssatser, mens industrielle anvendelser er underlagt en lav sats og opvarmning enten en lav sats eller i visse tilfælde en nulsats. Minimumssatserne er generelt set væsentligt lavere end de almindelige danske energi- og CO₂-afgiftssatser, og har reelt kun betydning for energibeskatningen i forhold til de meget energiintensive danske industrivirksomheder, der kan opnå den særlige tung-proces lempelse i betalingen af CO₂-afgiften, og som samtidig har indgået aftale om energieffektiviseringer med Energistyrelsen.

Desuden angives i direktivet reglerne for, hvor medlemsstaterne kan og skal yde særlige lempelser eller fritagelser. Eksempler på sådanne obligatoriske fritagelser, er brændstofforbruget i fly og færger, og olieforbruget i raffinaderier. Danske eksempler på frivillige fritagelser eller lempelser, som medlemsstaterne kan ansøge om tilladelse til at anvende, er brændstofforbruget i den kollektive trafik og lavere afgifter på bedre brændstofkvaliteter (f.eks. et lavt svovl- eller benzenindhold).

I afsnit 4.3.2.1 er forslaget til direktiv om en fælles energibeskatning beskrevet nærmere.

3.3.2.2. Alkoholafgifter

Afgiftsdirektiverne¹⁷ om alkohol og alkoholholdige drikkevarer omfatter følgende vareområder:

¹⁶ Rådets direktiv 92/81/EØF og 92/82/EØF af 19. oktober 1992.

¹⁷ Rådets direktiv 92/83/EØF og 92/84/EØF af 19. oktober 1992.

- Øl
- Vin
- Andre gærede drikkevarer end øl og vin
- Mellemlasseprodukter (produkter mellem 1,2 og 22 pct. vol., der ikke er omfattet af ovenstående)
- Ethanol (spiritus mm.)

For de ovenstående varer er i direktiverne fastsat minimumssatser, definitioner af det afgiftspligtige område og regler for afgiftsfritagelser og lempelser til f.eks. særlige geografiske områder eller små bryggerier. For vin og andre gærede drikkevarer er minimumssatsen dog nul. Minimumssatsen er højest for spiritus (1.000 € pr. hl ren alkohol), dernæst mellemlasseprodukter (45 € pr. hl) og endelig øl (enten 0,748 € pr. hl/Plato-grad eller 1,87 € pr. hl/alkoholgrad).

Alkoholafgiftsdirektiverne kræver i øvrigt ikke i sig selv, at medlemsstaterne beskatter øl og vin på et ensartet niveau, men Traktaten - og særligt artikel 90 - foreskriver, at medlemsstater, der ikke selv producerer vin, skal behandle vin og øl på en ensartet måde i forhold til alkoholindholdet af hensyn til en ligelig konkurrencemæssig behandling af de to produkter¹⁸.

3.3.2.3. Tobaksafgifter

Afgiftsdirektiverne¹⁹ om forarbejdede tobaksvarer omfatter følgende vareområder:

- Cigaretter
- Cigarer og cigarillos
- Finskåren tobak (rulletobak)
- Anden røgtobak

For disse tobaksvarer er der i direktiverne fastsat minimumsafgifter og regler for afgifternes opkrævning. For cigaretter skal der indgå både et værdibaseret element beregnet på grundlag af den højeste detailsalgspris og et specifikt element pr. enhed. De to elementer skal tilsammen udgøre mindst 57 pct. af detailsalgsprisen inkl. alle afgifter og svare til mindst 60 € pr. 1.000 stk. Medlemsstater, der opkræver en samlet minimumsafgift på mindst 95 € pr. 1.000 stk., behøver dog ikke at opfylde 57 pct. kravet. I 2006 forhøjes de 60 € til 64 € og de 95 € til 101 €.

For andre tobaksvarer kan medlemsstaterne anvende enten en værdiafgift baseret på højeste detailsalgspris, en specifik afgift pr. enhed eller en kombination heraf. Der er fastsat minimumssatser for de forskellige varer og afgiftstyper.

¹⁸ Jf. Domstolens dom nr. C-170/78 og C-166/98.

¹⁹ Rådets direktiv 92/79/EØF, 92/80/EØF af 19. oktober 1992 og 95/59/EØF af 27. november 1995.

Tobaksdirektiverne er senest ændret den 12. februar 2002²⁰, hvor minimumspunktafgiften på 60 € pr. 1.000 cigaretter blev indført, minimumssatserne på andre tobaksvarer blev forhøjet og der blev foretaget ændringer i definitionerne af cigarer og cigarillos mv.

3.3.2.3. Cirkulationsdirektivet

Rådets direktiv om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed²¹ blev vedtaget den 25. februar 1992 som led i etableringen af det indre marked.

I direktivet fastlægges en række fælles regler for de varer, der er punktafgiftspligtige efter direktiverne om mineralolie, tobak og alkohol. Direktivet definerer blandt andet fælles begreber som oplagshaver, afgiftsoplag, suspensionsordning, registreret og ikke-registreret erhvervsdrivende. Ligeledes defineres, hvornår afgiftspligten indtræder (ved overgangen til forbrug) og hvordan omsætningen med punktafgiftspligtige varer skal kontrolleres f.eks. med udstedelsen af ledsagedokumenter og sikkerhedsstillelse.

De særlige rejsegodsregler fremgår for private rejsendes ikke-erhvervmæssige indførsel også af cirkulationsdirektivet, herunder også den danske særregel, som falder bort fra den 1. januar 2004.

3.3.2.4. Kapitaltilførselsafgifter

Rådets direktiv om kapitaltilførselsafgifter²² blev vedtaget den 17. juli 1969 for at fremme den fri bevægelighed for kapital.

Afgifterne på kapitaltilførsel til selskaber og stempelafgiften på værdipapirer, blev anset for at være årsag til forskelsbehandling, dobbeltbeskatning og uligheder, der hæmmede den fri bevægelighed, og som derfor burde afskaffes.

Med direktivet indføres i stedet et fælles harmoniseret grundlag for kapitaltilførselsafgifterne, der pålægges aktieselskaber og andre selskaber, hvis kapital- eller formueandele er omsættelige på børsen mv.

Kapitaltilførselsafgiften kan pålægges ved stiftelse af ovennævnte selskaber, ved udvidelse af kapitalen, ved omdannelse og ved forlæggelse af et selskabs sæde mv.

Direktivet fastsætter endvidere de nærmere regler for afgiftens opkrævning og definitioner af afgiftsområde, fritagelsesmuligheder mv.

Danmark har afskaffet sin kapitaltilførselsafgift.

²⁰ Rådets direktiv 2002/10/EF.

²¹ Rådets direktiv 92/12/EØF.

²² Rådets direktiv 69/335/EØF.

3.3.2.5. Afgiftsfritagelse for midlertidig indførelse af visse transportmidler

Rådets direktiv om afgiftsfritagelse inden for Fællesskabet ved midlertidig indførelse af visse transportmidler²³ blev vedtaget den 28. marts 1983 for at fremme den fri bevægelighed for personer.

Begrundelsen for direktivet er, at den fri bevægelighed blev hæmmet af afgifter, der blev opkrævet ved midlertidig indførelse af visse transportmidler til privat eller erhvervmæssig brug.

Direktivet indeholder definitioner af de omfattede private og erhvervmæssige køretøjer og hvad der anses for midlertidig indførelse.

Fritagelserne omfatter moms, vægtafgifter, den grønne ejeravgift og registreringsafgiften.

3.3.2.6. Afgiftsfritagelse ved indførelse af personlige ejendele

Rådets direktiv om afgiftsfritagelse ved privatpersoners endelige indførelse af personlige ejendele fra en medlemsstat²⁴ blev ligeledes vedtaget den 28. marts 1983 for at fremme den fri bevægelighed for personer.

Begrundelsen for direktivet er som for 83/182/EØF, at den fri bevægelighed blev hindret af afgifter på privatpersoners personlige ejendele ved indførelsen fra en medlemsstat til en anden. Afgiftsfritagelsen indrømmes kun ved indførelse af ejendele, som ikke har nogen kommerciel eller spekulationsmæssig karakter.

Afgiftsfriheden gælder moms, punktafgifter og andre forbrugsafgifter, dog ikke særlige periodiske skatter og afgifter vedrørende brugen af disse personlige ejendele som f.eks. vejafgifter eller registreringsafgifter af motorkøretøjer.

3.3.2.7. Afgifter på tunge godskøretøjer

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturafgifter²⁵ blev vedtaget den 17. juni 1999 for at reducere fordrejningen af konkurrencen mellem transportvirksomhederne i medlemsstaterne.

Direktivet finder dels anvendelse på egentlige afgifter på køretøjer og for benyttelsen af veje, dels på brugerbetaling for f.eks. anvendelsen af motorveje, broer, tunneler med videre. På Skatteministeriets område finder direktivet anvendelse på vægtafgiften af visse motorkøretøjer samt på vejbenyttelsesafgiften. Direktivet omfatter køretøjer, som udelukkende er beregnet til vejgodstransport, og hvis højst tilladte bruttovægt er mindst 12 tons.

²³ Rådets direktiv 83/182/EØF

²⁴ Rådets direktiv 83/183/EØF

²⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF

Direktivet indeholder for det første minimumssatser for vægtafgiften på de omfattede køretøjer, som medlemsstaterne skal overholde.

For det andet indeholder direktivet regler for opkrævningen af vejafgifter og brugerbetaling. Herunder også maksimumssatser for disse afgifter.

3.4. Told

3.4.1. Toldunionens tilblivelse

Toldunionen er grundlaget for EU. Blandt de første tiltag, som siden hen har ført til oprettelsen af Den Europæiske Union, var således oprettelsen af en tarifunion med afskaffelsen af al told og toldmæssige restriktioner i samhandlen mellem medlemsstaterne og indførelsen af en enhedstarif overfor tredjelande. Tarifunionen blev endeligt etableret i 1968.

Toldunionen rummer således både en indre og en ydre dimension. I forhold til den indre dimension udgør Toldunionen et væsentligt led i EU's indre marked med dets 4 grundlæggende former for fri bevægelighed. Uden toldunionen ville det ikke være muligt at oprette og sikre funktionen af det indre marked med fri bevægelighed for varer.

Den ydre dimension af toldunionen er den fælles toldtarif, som finder anvendelse på importen af varer til Fællesskabet fra tredjelande. Toldsatserne for disse varer fastsættes som en del af den fælles handelspolitik og den fælles tarif gør det muligt for EU at iværksætte en fælles handelspolitik overfor tredjelande.

Siden etableringen af Tarifunionen i 1968 er toldlovgivningen blevet gradvist udviklet, således at administration og procedurer i forbindelse med toldbehandlingen er blevet ensartet og forenklet. Suppleret med anden handelslovgivning samt med ikrafttrædelsen af det indre marked i 1993 og bortfaldet af grænseformaliteterne har dette ført til oprettelsen af en egentlig toldunion.

Indtægterne fra tolden overføres til Fællesskabet fratrukket 25 pct. til finansiering af de nationale toldmyndigheders administration. Tolden udgør 15-20 pct. af Fællesskabets samlede budget.

3.4.2. Toldtariffen og de politiske målsætninger med toldarbejdet

Den fælles toldtarif gælder for alle EU-medlemsstaterne. Toldsatserne afhænger af, hvilken type import der er tale om, hvad den består i, og hvor den stammer fra. Toldafgifternes størrelse afhænger i sidste ende af produkternes økonomiske følsomhed og tjener til at beskytte Fællesskabets økonomiske interesser.

Gennem den fælles toldtarif håndhæves princippet om, at producenter, der er hjemmehørende på det indre marked, bør have mulighed for at konkurrere på rimelige vilkår og på lige fod på dette marked med producenter fra tredjelande.

Råvarer og halvfabrikata, som typisk ikke produceres i EU, men som behøves til fremstillingen af varer, er normalt pålagt en lav toldsats. Der er også mulighed for midlertidig eller permanent toldfritagelse, hvis fællesskabsproducenterne skal anvende materialer eller komponenter udefra til fremstillingen af fællesskabsvarer eller varer der efter videreforarbejdning skal reeksporteres til tredjelande. Dette sætter EU-producenterne i stand til at indkøbe billige råvarer og halvfabrikata på samme konkurrencevilkår, som er gældende for produktionsvirksomheder i tredjelande. Toldlettelsesordningerne benævnes "aktiv forædling" eller "toldsuspension" afhængig af, hvilket system der anvendes.

Løbende tilpasninger af den fælles toldtarif udgør et vigtigt instrument i EU's handelspolitik blandt andet indenfor rammerne af WTO, men også i forhold til enkeltstående lande eller grupper af lande.

Således har EU f.eks. frihandelsaftaler med EØS-landene og en række central- og østeuropæiske lande, hvor gensidige lempelser af toldtarifferne skal fremme samhandlen. For at øge samhandelen med udviklingslandene giver EU også disse "præferenceadgang", hvilket indebærer adgang til det indre marked ved lave toldsater. Denne udviklingsindsats ydes indenfor tre hovedordninger: Lomé-konventionen, Middelhavsaftalerne og den generelle præferenceordning.

EU's Toldunion varetager imidlertid ikke kun formål i forbindelse med handelspolitikken og det indre marked. Toldunionen giver også redskaber til at forfølge fællesskabets og nationale målsætninger i forbindelse med importkontrollen fra tredjelande for så vidt angår sundhed og miljø, narkotika, våben og ammunition, piratkopier, hvidvask af penge, hindring af eksport af kulturgoder mv. Toldarbejdet spiller således også en betydelig rolle med hensyn til retsvæsen og indre anliggender i EU. Endelig indgår toldordningen i håndhævelsen af den fælles landbrugs- og fiskeripolitik.

3.4.3. Strategien for udviklingen af Toldunionen

Kommissionen har i sin meddelelse til Rådet, Europa Parlamentet og Det Økonomiske og Social Udvalg redegjort for sine tanker om en Toldunionsstrategi ²⁶. Toldunionsstrategiens målsætninger er:

at opstille rammer for udviklingen af den internationale samhandel,
at tilvejebringe budgetressourcer for Fællesskabet og medlemsstaterne,
at beskytte samfundet mod illoyal praksis i den internationale samhandel og mod krænkelse af dets interesser på finans-, kultur-, handels-, sundheds- og miljøområdet.

For at nå disse målsætninger foreslår Kommissionen, at der foretages en indsats på fem udvalgte områder. For det første bør lovgivningen forenkles og rationaliseres. For det andet bør kontrolniveauet hæves, og risikoanalyser bør udnyttes bedre. Bekæmpelsen af varemærkeforfalskning og piratkopiering bør intensiveres, og falske oprindelsesangivelser bør bekæmpes. Der bør udarbejdes en ny IT-plan for indførelsen af papirløs

²⁶ KOM (2001) 51 af 8. februar 2001

toldbehandling, og der bør ske en bedre samkørsel mellem nationale systemer. For det tredje bør der være en bedre service over for erhvervslivet, således at procedurerne forenkles og harmoniseres. For det fjerde bør man fokusere på uddannelse og undersøge, hvorvidt der bør etableres et europæisk toldakademi. Endelig bør det generelle internationale toldsamarbejde fremmes.

Rådet ser i sin resolution af 30. maj 2001 positivt på Kommissionens meddelelse om en toldunionsstrategi og er blandt andet enig i, at indførelsen af IT er af afgørende betydning for det videre arbejde.²⁷

3.4.4. Toldlovgivningen

Med virkning fra 1994 er Fællesskabets toldlovgivning samlet i EF-toldkodeksen²⁸. Gennemførelsesforanstaltningerne varetaget af Kommissionen og udstedt med hjemmel i toldkodeksen er ligeledes samlet i en fælles forordning²⁹. Der er desuden udstedt en række andre forordninger med videre med betydning for toldlovgivningen om f.eks. gensidig bistand, om egne indtægter, om svig, om toldsuspensioner, -kontingenter, antidumping etc. Herudover indgår der regler om told - her under toldpræferencer - i de handelsaftaler mv. som EU indgår med tredjelande.

3.4.5. Told- og Statistiknomenklaturen

EU's fælles toldtarif er sammenbygget med EU's told- og statistiknomenklatur i EU's Kombinerede Nomenklatur - forkortet til KN.

Formålet med KN er, at der anvendes samme toldsats for en konkret vare, uanset hvilken medlemsstat den indføres til i EU. KN udgør endvidere grundlaget for indsamling og udveksling af statistiske oplysninger om Fællesskabets uden- og indenrigshandel.

KN er baseret på Den Internationale Konvention om Det Harmoniserede Varebeskrivelses- og Varenomenklatursystem - i daglig tale Det harmoniserede System, forkortet HS. HS er udarbejdet af Verdenstoldorganisationen (WCO) og anvendes i over 180 lande som grundlag for landenes nationale toldtarif. Ændringer til HS forekommer ca. hvert 5. år.

En række særlige fællesskabsforanstaltninger kan ikke tilgodeses inden for rammerne af KN. Det har derfor været nødvendigt at oprette særlige underopdelinger for disse og optage dem i en Integreret Tarif for De Europæiske Fællesskaber, der i daglig tale benævnes TARIC. TARIC indeholder underopdelinger for bl.a. følgende foranstaltninger: Toldsuspensioner, toldkontingenter, toldpræferencer, antidumpingtold og importafgifter mv. for landbrugsvarer mv.

²⁷ EFT (2001/C171/01) af 14. august 2001

²⁸ Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992

²⁹ Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993

Toldtariffen er den danske udgave af TARIC og den gengiver opdelingerne derfra. Vareopdelinger i Toldtariffen er identificeret (markeret) med et 10-cifret positionsnummer (varekode). Opdelingerne i afsnit, kapitler, 4-cifrede hovedpositioner og 6-cifrede underpositioner samt de almindelige tariferingsbestemmelser (ATB) kommer fra HS. Disse dele af Toldtariffen er således identiske med toldnomenklaturerne ikke blot i EU's medlemsstater, men i alle lande, der anvender HS som grundlag for deres toldtarif.

Toldtariffens toldsats er som hovedregel angivet som en procentsats, men kan også være angivet i €. Ændringer til Toldtariffen sker løbende ved udsendelse af rettelsesblade, men Toldtariffen findes også i en elektronisk udgave - edb-tariffen³⁰.

Varer, der fortoldes eller udføres, skal med ganske få undtagelser for hver varepost indeholde oplysning om varekoden i henhold til Toldtariffen. Varekoden er grundlaget for opkrævning af told, udbetaling af eksportrestitutionsbeløb og for indsamling af oplysninger til udenrigshandelsstatistikken.

4. Fremsatte og forventede forslag på skatteområdet

4.1. Indledning

I det følgende beskrives de allerede fremsatte forslag og de forslag, som det i skrivende stund kan forventes, vil blive fremsat i den nærmeste fremtid.

På nuværende tidspunkt er der i alt fremsat 13 forslag fra Kommission og der kan forventes fremsat yderligere måske 10 forslag i de kommende år.

De endnu ikke fremsatte forslag er beskrevet i det omfang, der er viden om deres forventede indhold. Det er dog ikke sikkert, at de endelige forslag vil have helt dette indhold, da direktiverne gennemgår en intern høring i Kommissionen og er underlagt Kommissionens godkendelse inden de kan fremsættes.

4.2. Direkte skatter

I EU forhandles der i øjeblikket om 2 direktivforslag om harmonisering af de direkte skatter. Hertil kommer forhandlingerne om kodeks for erhvervsbeskatning og drøftelser om meddelelser om selskabsbeskatning og beskatning af pensioner. Endelig ventes det, at Kommissionen fremsætter flere direktivforslag på selskabsskatteområdet over en årrække.

4.2.1 Skattepakken

ECOFIN har den 1. december 1997 vedtaget en række konklusioner om gennemførelsen af følgende tiltag for de direkte skatter, der udgør en "skattepakke", som skal vedtages samlet³¹ :

³⁰ www.tarif.toldskat.dk

³¹ EFT 1998 C 2/1

- et direktivforslag om rente/royalty-betalinger³².
- et direktivforslag om beskatning af renteindtægter³³.
- en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning.

Formålet med pakken er at undgå skadelig skattekonkurrence, hvor medlemsstaterne konkurrerer om at tiltrække virksomheder gennem særligt gunstige skatteordninger eller privat opsparing gennem manglende udveksling af oplysninger til bopælslandet, f.eks. som følge af bankhemmelighed. Der er således tale om en koordineret aktion for at undgå tab af skatteprovenu på skatteobjekter, der er lette at flytte og derfor udsat for "skadelig skattekonkurrence".

Skattepakken gennemførelse blev tidligere blokeret af uenighed om mange punkter især vedrørende adfærdskodeksen og rentebeskatningsdirektivet. Men på det ekstraordinære ECOFIN i juni 2000 i Feira og ECOFIN i november 2000 blev der åbnet for en mulig løsning af problemerne.

Det er aftalt, at direktiverne skal vedtages senest ved udgangen af 2002. Vedtagelsen af skattepakken afhænger af stillingtagen fra tredjelande - især Schweiz.

4.2.1.1. Rentebeskatning

Direktivet skal sikre beskatning af indkomst fra opsparing, som en person i en medlemsstat modtager fra en anden medlemsstat. Direktivet skal imødegå, at en person fra en medlemsstat kan undgå beskatning af afkastet af sin opsparing ved at placere den i en anden medlemsstat og undlade at oplyse afkastet til sine skattemyndigheder.

Det første direktivforslag fra maj 1998 indebar en sameksistensmodel, hvor et EU-land kunne vælge at sikre beskatningen af renter fra dette land til en person i et andet EU-land enten ved at opkræve en kildeskat af betalingen eller ved at indsamle og videregive information om betalingen til myndighederne i rentemodtagers bopælsland.

ECOFIN besluttede i juni 2000 (Feira-konklusionerne), at det langsigtede mål er at sikre rentebeskatning gennem en informationsordning. Hver medlemsstat skal indsamle oplysninger om renter, som betales fra medlemsstaten til en person i en anden medlemsstat, og videregive oplysningerne til rentemodtagers bopælsland (informationsordningen), så det kan beskattes beløbet. I en overgangsperiode på syv år efter direktivets ikrafttræden kan Belgien, Luxembourg og Østrig dog opfylde direktivet ved at opkræve en kildeskat af renterne (kildeskatteordningen) og overføre en del af skatten til rentemodtagers bopælsstat.

For at bevare EU's finansielle markeders konkurrenceevne besluttede ECOFIN, at EU skal forhandle med vigtige tredjelande - især USA og Schweiz - om, at de skal anvende "tilsvarende" regler som direktivets, og EU-lande med relevante tilknyttede områder

³² KOM (1998) 67 af 6. marts 1998

³³ KOM (2001) 400 af 18. juli 2001

(Kanaløerne, Isle of Man og caraibiske områder) forpligtede sig til at fremme "samme" regler i disse områder.

ECOFIN besluttede, at direktivet skal vedtages, når der er opnået tilstrækkelige forsikringer om anvendelsen i vigtige tredjelande og relevante tilknyttede områder, dog senest 31. december 2002.

ECOFIN vedtog i november 2000 yderligere konklusioner om den fremtidige ordning. Der er konklusioner om:

- direktivets område: Hvilke indtægter er omfattet; f.eks. indtægter forbundet med salg af obligationer og investeringsforeningsbeviser,
- en grandfather klausul (i overgangsperioden omfatter direktivet ikke renter af obligationer, udstedt inden 1. marts 2001),
- udveksling af oplysninger (for forskellige typer betalinger),
- kildeskat (15 pct. de første tre år og 20 pct. resten af overgangsperioden),
- provenudeling (75 pct. af provenuet af kildeskatten skal overføres til rentemodtagers bopælsland),
- betalings-agent mekanismen (den der betaler renter til en rentemodtager) og
- rentemodtagers identitet og bopæl (afhængigt af hvornår betalingsagenten har optaget kontraktlig forbindelse med rentemodtager).

Kommissionen fremsatte et nyt forslag af 18. juli 2001 til direktiv i overensstemmelse med de vedtagne konklusioner³⁴.

Efter ECOFIN's mandat fra oktober 2001 skal Kommissionen i tæt forening med formandskabet indlede forhandlinger med vigtige tredjelande. I 2. halvår af 2002 skal ECOFIN tage stilling til, om der er opnået tilstrækkelige forsikringer om anvendelsen i de vigtige tredjelande og relevante tilknyttede områder. For USA, Schweiz, Andorra, San Marino, Liechtenstein og Monaco gælder, at disse lande skal anvende "tilsvarende" foranstaltninger som i direktivet, mens de oversøiske territorier tilknyttet UK og Nederlandene skal anvende "samme" foranstaltninger.

Når der er opnået enighed om dette og om de andre elementer i skattepakken, kan direktivet vedtages, og aftalerne med de vigtige tredjelande kan indgås.

4.2.1.2. Fælles skatteordning for rente/royalties

Direktivet skal begrænse skattemæssige hindringer for samarbejde mellem virksomheder på tværs af landegrænserne. Forslaget medfører, at den medlemsstat, hvorfra en erhvervs-mæssig rente eller royalty stammer, ikke må beskatte beløbet. Forslaget omfatter i første omgang alene betalinger mellem forbundne selskaber.

Især de sydeuropæiske medlemsstater opkræver kildeskat af rente- og royalty betalinger fra selskaber i disse stater til modtagere i andre stater. Modtagerne kan så få kildeskatten

³⁴ KOM (2001) 400 af 18. juli 2001.

tilbagebetalt helt eller delvis, så beskatningen svarer til de to staters dobbeltbeskatningsoverenskomst, men det er administrativt besværligt (staterne har forskellig praksis), medfører en likviditetsbelastning og i nogle tilfælde dobbeltbeskatning.

ECOFIN har aftalt, at Grækenland, Portugal og Spanien skal have en overgangsordning på op til otte år, hvor de alligevel kan opkræve kildeskat. Spaniens overgangsordning omfatter dog kun royalties. Tre år efter vedtagelsen skal Kommissionen redegøre for erfaringerne ved dets anvendelse og evt. foreslå en udvidelse til andre foretagender.

Forslaget kan først vedtages sammen med de andre elementer i skattepakken.

Forslaget blev fremsat i foråret 1998 og ECOFIN vedtog i november 2000 konklusioner om de sidste udestående punkter. Der er således enighed om denne del af skattepakken.

4.2.1.3. Adfærdskodeks for erhvervsbeskatning

Adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning er en politisk aftale fra 1. december 1997 mellem medlemsstaterne om at undgå skadelig skattekonkurrence på selskabsskatteområdet. En medlemsstat må ikke have særlige gunstige skatteordninger, som skal tiltrække investeringer fra udlandet og som er isoleret fra medlemsstatens indenlandske økonomi. Medlemsstaterne skal afvikle deres gældende ordninger (rollback), og de må ikke indføre nye skadelige ordninger (standstill).

Kodeksen har kriterier for, hvornår en ordning anses som skadelig. Det er tilfældet, når ordningen medfører et betydeligt lavere effektivt beskatningsniveau, herunder nulbeskatning, i forhold til de ordninger, der normalt gælder i den pågældende medlemsstat. Et sådant beskatningsniveau kan følge af den nominelle skattesats, skattegrundlaget eller enhver anden relevant faktor.

I vurderingen af sådanne ordningers skadelige karakter tages der blandt andet hensyn til:

- Om fordelene kun indrømmes ikke-bosiddende, eller om de kun indrømmes med hensyn til transaktioner, der foretages med ikke-bosiddende, eller
- Om fordelene er fuldstændig adskilt fra en medlemsstats egen økonomi, således at de ikke påvirker det nationale skattegrundlag, eller
- Om fordelene kan indrømmes, uden nogen realøkonomisk aktivitet eller egentlig økonomisk tilstedeværelse i den pågældende medlemsstat, der tilbyder disse skattefordele, eller
- Om grundlaget for overskudsbestemmelsen med hensyn til aktiviteter inden for en multinational gruppe af selskaber afviger fra internationalt godkendte principper, specielt de principper, der er aftalt inden for rammerne af OECD, eller
- Om skatteforanstaltningerne mangler gennemsigtighed, herunder den situation, hvor lovregler lempes på administrativt niveau på en uigennemsigtig måde.

Det typiske er, at det er særordninger, som medfører lavere beskatning i forhold til den pågældende medlemsstats normale skatteniveau, og som er isoleret fra medlemsstatens indenlandske økonomi (så de ikke skader landet selv).

En adfærdskodeksgruppe skal overvåge, at medlemsstaterne afvikler deres nuværende skadelige ordninger og ikke indfører nye. Gruppen har undersøgt 271 nuværende skatteordninger, der kunne være omfattet af kodeksen. Gruppens flertal mener, at 40 ordninger i medlemsstaterne samt 26 ordninger i medlemsstaternes tilknyttede områder er i strid med kodeksen og skal afvikles. Flere af de berørte medlemsstater protesterede mod bedømmelsen af de forskellige ordninger. I november 1999 forelagde gruppen sin rapport for ECOFIN, som ikke tog stilling til den. Rapporten er siden blevet offentliggjort³⁵.

Afviklingen af de skadelige ordninger skulle begynde senest 31. december 2001, hvorefter ingen ny virksomhed må blive omfattet af en sådan ordning, og skal som udgangspunkt være afsluttet 31. december 2005, hvor ordningerne skal være afviklet for alle virksomheder. ECOFIN kan dog tillade, at ordninger opretholdes efter 2005.

Adfærdskodeksgruppen er ved at udarbejde en fremskridtsrapport om standstill (EU-landene har ikke indført nye ordninger i strid med kodeksen - men to nye ordninger på de Hollandske Antiller anses for at være i strid med kodeksen) og om rollback af de 66 ordninger, som adfærdskodeksgruppen (flertal) anså for at være i strid med kodeksen. Der er ikke enighed i gruppen om denne rapport.

I 2. halvår af 2002 skal ECOFIN tage stilling til gennemførelsen af de opnåede resultater med afvikling af skadelige ordninger og til anmodninger om forlængelse af visse skadelige ordninger efter 31. december 2005.

Adfærdskodeksen har desuden nedsat en undergruppe, som skal drøfte udveksling af oplysninger vedrørende transfer pricing.

4.2.2. Selskabsbeskatning

Kommissionen præsenterede på ECOFIN den 6. november 2001 sin meddelelse om et indre marked uden skattemæssige hindringer - en strategi for at give selskaber et konsolideret beskatningsgrundlag for deres aktiviteter i EU³⁶. Meddelelsen er kombineret med et udvidet Commission Staff Working Paper.

Kommissionen understreger i meddelelsen, at det er vigtigt at få fjernet de skattemæssige barrierer for selskabers grænseoverskridende aktiviteter på det indre marked og foreslår i den forbindelse:

- På kort og mellemlangt sigt nogle målrettede initiativer, der skal afhjælpe de mest påtrængende problemer.
- På langt sigt en omfattende løsning, hvor selskaber kan anvende en samlet (konsolideret) selskabsskattebase for alle deres aktiviteter i EU.

³⁵ http://www.uv.es/cde/TEX-TOS/primaloro_en.pdf

³⁶ KOM (2001) 582 final

I meddelelsen bebuder Kommissionen, at den i løbet af 2002 vil holde tekniske møder med EU-landene om de målrettede initiativer, som meddelelsen lægger op til - med henblik på at påbegynde de nødvendige ændringer i 2003 og 2004. Der vil således ikke skulle ske en egentlig behandling af et direktivforslag om selskabsbeskatningen under det danske formandskab.

Kommissionen er desuden ved at etablere et Joint EU Transfer Pricing Forum.

På kort og mellemlangt sigt planlægger Kommissionen at offentliggøre en vejledning for fortolkningen af EF-domstolens vigtigste afgørelser for at sikre en koordineret efterlevelse af disse afgørelser i medlemsstaterne.

Kommissionen vil foreslå en udvidelse af moder/datterselskabsdirektivet, så det omfatter flere selskaber, skatter og transaktioner. Kommissionen vil foreslå en ændring af direktivets nuværende krav om 25 pct. ejerskab. Desuden vil Kommissionen foreslå en præcisering af direktivet for tilfælde, hvor aktier, som ejes af et selskab i en medlemsstat, kan henføres til selskabets faste driftssted i en anden medlemsstat.

Kommissionen vil foreslå en udvidelse af fusionsbeskatningsdirektivet, så det omfatter alle selskabsskattepligtige selskaber samt omdannelse fra filial til datterselskab. Reglerne skal ændres for beregning af kapitalgevinster ved efterfølgende afståelse af aktier og aktiver modtaget ved fusion, spaltning eller tilførsel af aktiver. Kommissionen vil endvidere foreslå, at et modtagende selskab kan få overført underskud, som ikke er blevet fratrukket i det indskydende selskab.

Kommissionen vil foreslå en udvidelse af kapitaltilførselsafgiftsdirektivet til at omfatte særlige transaktionsskatter (især på fast ejendom) ved grænseoverskridende fusion, spaltning, tilførsel af aktiver og ombytning af aktier omfattet af fusionsbeskatningsdirektivet. Sådanne transaktionsskatter kan være en væsentlig hindring for grænseoverskridende omstruktureringer.

Kommissionen vil foreslå en koordinering af medlemsstaternes gennemførelse af direktiverne samt udveksling af "best practice". Formålet er at undgå de barrierer for grænseoverskridende omstruktureringer inden for EU, som efter Kommissionens opfattelse er en følge af medlemsstaternes forskellige gennemførelse af moder-/datterselskabsdirektivet og fusionsbeskatningsdirektivet. Kommissionen vil desuden drøfte med medlemsstaterne om, der skal udarbejdes og offentliggøres en vejledning for fortolkningen af vigtige artikler i direktiverne.

Kommissionen vil løse problemer med økonomisk dobbeltbeskatning som følge af væsentlige begrænsninger i medlemsstaternes regler om fradrag for udenlandsk underskud. Problemerne kan løses ved at vedtage en ændret udgave af det tidligere fremsatte direktivforslag³⁷, som giver et moderselskab i en medlemsstat fradrag for underskud i et fast

³⁷ KOM (90) 595

driftssted og et datterselskab i en anden medlemsstat. En anden mulighed er, at medlemsstaterne indfører et sambeskatningssystem som den danske ordning, hvor et dansk moderselskab under visse betingelser kan få fradrag for underskud i dets udenlandske datterselskab mod genbeskatning i takt med efterfølgende overskud i datterselskabet.

Kommissionen vil foreslå, at medlemsstaternes transfer pricing regler (for fastsættelse af priser ved intern samhandel mellem forbundne virksomheder) udvikles efter OECD's retningslinjer, så der bliver overensstemmelse mellem de enkelte landes dokumentationskrav og anvendelse af armslængde-metoder.

Kommissionen vil ændre den gældende voldgiftskonvention til et direktiv for at give forbundne foretagender bedre muligheder for at løse problemer, når medlemsstaterne er uenige om prisfastsættelse ved intern samhandel mellem sådanne foretagender i disse lande. Konventionen fik aldrig den forventede praktiske betydning. Den er nu udløbet, og forlængelsen afventer flere medlemsstaters ratifikation.

Der kan opstå konflikter mellem lande om beskatningsretten til indkomst på andre områder. Der er risiko for konflikter og efterfølgende dobbelt- eller dobbelt-ikke-beskatning, når et selskab har aktivitet i flere lande.

Kommissionen vil foreslå, at medlemsstaterne koordinerer forhandlinger om dobbeltbeskatningsaftaler med tredjelande, så aftalerne overholder pligterne efter EU-traktaten, samt at der bliver indført et krav på voldgift ved uenighed om fortolkningen af overenskomsten. Kommissionen ønsker på længere sigt at få indført en EU-version af OECD-modelkonventionen, der bl.a. skal sikre ensartede kildeskatter på udbytter, renter og royalties mellem medlemsstaterne og tredjelande.

Kommissionen ønsker på langt sigt at foreslå en harmonisering af selskabsskattebasen, som vil medføre, at et selskab med aktiviteter i flere medlemsstater kan nøjes med at opføre én samlet skattepligtig indkomst for hele selskabet efter ét sæt regler. Den samlede skattepligtige indkomst kan herefter fordeles mellem de medlemsstater, hvor selskabet har aktiviteter, hvorefter landene benytter deres nationale skattesats på denne andel.

4.2.3. Beskatning af pensions- og livsforsikring

I april 2001 fremsatte Kommissionen en meddelelse om afskaffelse af skattemæssige hindringer for grænseoverskridende ydelse af arbejdsmarkedsorienteret pension³⁸.

Diskussionerne af meddelelsen har ført til vedtagelsen af et sæt konklusioner på ECOFIN den 16. oktober 2001, der medfører at meddelelsen følges op i en gruppe efter bistandsdirektivets artikel 9. Gruppen skal se på udveksling af oplysninger om pension og rapportere til Rådet inden udgangen af 2002. Konklusionerne går endvidere ud på en drøftelse af dobbeltbeskatning eller dobbelt ikke-beskatning af grænseoverskridende

³⁸ KOM (2001) 214 af 19. april 2001

pensionsudbetalinger. På dette punkt skal der også rapporteres til Rådet inden udgangen af 2002.

Det er Kommissionens opfattelse, at medlemsstaterne - for at overholde Traktaten - ikke kan begrænse fradragsretten for pensionsbidrag til nationale ordninger, men bør udvide fradragsretten til alle ordninger i fællesskabet. Til gengæld vil medlemsstaterne kunne stille betingelser for fradragsretten.

4.3. Indirekte skatter

4.3.1. Moms

På momsområdet forhandles der i øjeblikket om 4 forskellige forslag vedrørende såvel administrativt samarbejde som ændringer af reglerne for momsopkrævningen på særlige områder. Der er forventninger om, at Kommissionen fremsætter yderligere 3 forslag inden for de kommende måneder.

4.3.1.1. Administrativt samarbejde vedrørende moms med videre

Kommissionen fremsatte den 18. juni 2001 Forslag til Rådets og Europa-Parlamentets forordning om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift og Forslag til Rådets og Europa-Parlamentets direktiv om ændring af rådets direktiv 77/799 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området direkte og indirekte skatter³⁹

Det foreslås, at alle regler om det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne på momsområdet samles i en forordning - i stedet for som i dag at være spredt i to regelsæt, nemlig forordning 218/92 og direktiv 77/799.

Det overordnede formål med forslagene er at forbedre indsatsen mod momssvig ved at udbygge samarbejdet mellem de administrationer, der er ansvarlige for momskontrollen, således at embedsmændene i højere grad arbejder sammen, som tilhørte de en og samme administration.

Forslaget indeholder blandt andet bestemmelser om mere decentraliseret samarbejde, mere bindende regler for samarbejdet og regler, der gør det lettere og hurtigere at videregive oplysninger.

Alle medlemsstater har givet udtryk for en overordnet positiv holdning til forslaget til ny forordning om administrativt samarbejde, samt til principperne i de væsentligste dele af forslaget (én retlig ramme, udvidet anvendelsesområde for forordningen - udveksling af oplysninger med tredjelande - og øget decentralisering).

Drøftelser af retsgrundlaget i Fiskalgruppen tyder dog på, at retsgrundlaget vil blive ændret til traktatens artikel 93, som indebærer at Rådet med enstemmighed skal vedtage

³⁹ KOM (2001) 294

retsakterne (i stedet for artikel 95, som betyder vedtagelse med kvalificeret flertal i fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet).

Væsentligst set fra blandt andet dansk side er desuden, at Kommissionen vedrørende afgrænsningen mellem det administrative samarbejde og det retlige samarbejde har anført, at grænsen mellem de to områder ikke skal/må drages i tvivl. Forordningen skal kun dække det administrative samarbejde, og Kommissionen lagde vægt på, at dette er præciseret i artikel 36, stk. 2. Medlemslandene skal kun gøre for andre, hvad de kan gøre for sig selv.

Af en konklusion fra ECOFIN den 12. juni 2002 fremgår, at der skal arbejdes for en vedtagelse af forslaget inden 1. april 2003.

4.3.1.2. Fiscalis

Kommissionens forslag om Kommissionens og Parlamentets Beslutning om et fællesskabshandlingsprogram til styrkelse af afgifts- og skattesystemerne i det indre marked (Fiscalis 2007 programmet)⁴⁰.

Fiscalis-programmet blev vedtaget i 1998 som et femårigt fællesskabshandlingsprogram til forbedring af afgiftssystemerne i det indre marked⁴¹. Programmet, der trådte i kraft den 1. januar 1998, afløste Matthaues-Tax programmet fra 1993. Programmet er løbende blevet evalueret af Kommissionen og medlemsstaterne i fællesskab. Kommissionen fremlagde således en foreløbig beretning den 30. juni 2001. Kommissionen konkluderede i dens foreløbige evaluering af programmet, at programmets virkninger på kort sigt er opmuntrende og at det betragtes som et værdifuldt og uundværligt hjælpemiddel for EU's finanspolitik, ligesom medlemsstaterne har givet udtryk for stærk opbakning bag programmet.

Den 17. januar 2001 har Kommissionen offentliggjort en meddelelse, hvori Kommissionen vurderer om programmet bør fortsætte. Kommissionen konkluderer i meddelelsen, at programmet har vist sig effektivt mht. at forbedre kontrol og bekæmpe svig inden for afgiftssystemerne, gjort det muligt for embedsmænd at fastlægge nye forvaltningsmetoder i samarbejde med andre skatteadministrationer samt udbredt vigtig viden og suppleret deltagernes erfaringer på særlige områder.

Rapporten har vist, at programmet, der ligeledes har udgjort retsgrundlaget for finansiering af en betydelig del af fællesskabets edb-støtteaktiviteter, har gjort det muligt at anspore til en bedre anvendelse og fordeling af de eksisterende skattekontrollsystemer. Programmet har endvidere bidraget til nye datamatiseringsprojekter på punktafgiftsområdet. Derudover har programmet gjort det muligt for de associerede lande at få gavn af diverse seminarer og udvekslinger.

⁴⁰ KOM (2002) 10

⁴¹ Beslutning 888/98/EF af 30. marts 1998

Det vurderes på denne baggrund, at programmets aktiviteter har vist sig at være gode investeringer og bør derfor videreføres. Programmet foreslås endvidere udvidet til også at omfatte direkte beskatning.

I det fremsatte forslag opstilles således klare mål for henholdsvis momsområdet, direkte beskatning, punktafgiftsområdet og for ansøgerlandene.

Det udvalg, der er ansvarligt for programmet, vil endvidere fastsætte operationelle årlige mål, der vil bidrage til at tilpasse programmet til eventuelle ændringer af "policy"-målene såvel på EU-plan som på medlemsstaternes niveau. De operationelle mål vil blive fastsat på en sådan måde, at de bidrager til virkeliggørelsen af de ovennævnte specifikke mål.

Ovennævnte formål skal opnås ved sikring af kommunikations- og informationsudvekslingssystemer, multilaterale kontrolforanstaltninger, seminarer og udveksling af ansatte i administrationerne. Endvidere indrømmes der forvaltningsudvalget en vis fleksibilitet med hensyn til vedtagelse af andre aktiviteter, der bør inddrages under programmet. Disse aktiviteter kan omfatte nedsættelse af arbejdsgrupper, planlægning af møder om multilaterale kontrolforanstaltninger og fastsættelse af særlige kriterier ("benchmarking").

Udgifterne til gennemførelse af programmet deles mellem fællesskabet og medlemsstaterne.

En del medlemsstater har tilkendegivet, at de har problemer med dele af forslaget. Problemerne kan umiddelbart rubriceres under følgende overskrifter: 1) Udvidelse til at omfatte direkte beskatning, 2) Budgettet og 3) Retsgrundlaget⁴².

Europa-Parlamentet har ved 1. læsning af forslaget vedtaget 7 ændringsforslag, hvoraf det forventes at Rådet vil acceptere principperne i de 3 og forkaste de øvrige. Væsentligt er i øvrigt, at medlemslandene er nået til enighed om at nedsætte det foreslåede budget for det 5-årige program fra Kommissionens forslag på 56 mio. € til 44 mio. €. Hovedparten af forskelsbeløb på 12 mio. € havde Kommissionen forudset skulle bruges til nye edb-systemer. Medlemslandene ønsker imidlertid ikke, at budgettet skal indeholde grundlag for finansiering af mere eller mindre ukendte systemer. Bliver der behov for at lave nye systemer må Kommissionen derfor forelægge Rådet og Europa-Parlamentet særskilte forslag om bevillinger til disse systemer.

4.3.1.3. Rejsebureauoms

Kommissionen har den 8. februar 2002 fremsat direktivforslag om ændring af EU's særordning for moms af rejsebureauers ydelser⁴³.

⁴² Forslaget har hjemmel i traktatens artikel 95, hvorefter forslaget kan vedtages med kvalificeret flertal efter artikel 215 (fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet)

⁴³ KOM (2002) 64

Formålet med forslaget er at sikre en mere ensartet anvendelse af særordningen ved at udvide dens anvendelsesområde til også at omfatte leverancer af rejsepakker til alle kunder og at ophæve de forskellige undtagelser i tilknytning til sådanne leverancer. Desuden tager forslaget sigte på at afskaffe konkurrencefordrejning til skade for rejsearrangører, der har etableret sig i EU.

De vigtigste elementer i forslaget er:

- Forslag om at udvide særordningen til at omfatte salg af ydelser fra et rejsebureau til et andet.
- Forslag om at flytte beskatningsstedet til EU (kundens land), når rejsebureauydelser sælges fra et tredjeland til forbrug inden for EU.
- Forslag om at indføre en mulighed for efter nærmere regler at autorisere bureauer til at anvende én fast fortjenstmargen i en fastsat periode.
- Forslag om at bureauerne i enkelte (eller alle) situationer kan vælge at anvende de normale momsregler.
- Forslag om at ophæve gældende undtagelser fra brugen af særreglerne.

Det spanske formandskab har fremlagt flere kompromisforslag, som først og fremmest enten tydeliggør de foreslåede ændringer eller gennemfører sproglige forbedringer af teksten. På visse punkter indføres dog egentlige ændringer:

- Det foreslås, at indkøb fra ikke afgiftspligtige personer, herunder f.eks. køb af billetter fra museer, ligeså omfattes af de særlige regler om fortjenestmargin-systemet.
- For at begrænse anvendelsesområdet til rejsepakker foreslås indført en værnsregel om at en rejsepakke skal indeholde enten logi eller transport.
- Virksomheder fra tredjelande skal have mulighed for at anvende de særlige registrerings- og betalingsregler som fastlagt i det nye direktiv om moms af e-handel.

Muligheden for at anvende de almindelige momsregler begrænses til momspligtige erhvervskunder.

Udover en tiltrængt modernisering af reglerne på området er det imidlertid en vigtig målsætning med forslaget at undgå konkurrencefordrejning dels fra virksomheder etableret uden for EU og dels fra virksomheder, der leverer fra medlemsstater, der siden 1977 har fritaget ydelserne for moms.

4.3.1.4. Harmonisering af fradragsregler og grænseoverskridende fradragsret

Kommissionen fremsatte i juni 1998 et dobbeltforslag om fradragsreglerne for momsbetalinger. Dobbeltforslaget består af Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF med hensyn til ordningen for fradrag af merværdiafgift og Forslag til Rådets forordning (EF) om de for anvendelsen af direktiv 98/xxx/EF nødvendige kontrolforanstaltninger, foranstaltninger vedrørende refusionssystemet og foranstaltninger vedrørende administrativt samarbejde⁴⁴.

⁴⁴ KOM (1998) 377 af 17. juni 1998

Første del af dobbeltforslaget vedrører harmonisering af fradragsreglerne. Fradragsforslaget indebærer bl.a., at moms af udgifter vedrørende køretøjer inkl. personbiler skal kunne fratrækkes fuldt ud, hvis køretøjet udelukkende anvendes erhvervsmæssigt. Anvendes en personbil kun delvist erhvervsmæssigt, kan medlemsstaterne dog begrænse fradraget til 50 pct.

Endvidere foreslås mulighed for 50 pct. fradrag for moms af erhvervsmæssige udgifter til logi, mad og drikkevarer.

Anden del af dobbeltforslaget vedrører en reform af de nuværende tilbagebetalingsregler for moms betalt i en anden medlemsstat. Forslaget indebærer, at en virksomhed skal kunne få godtgjort moms, som den har betalt i en anden medlemsstat over sit momsregnskab i hjemlandet, i stedet for at skulle søge beløbet tilbagebetalt hos den anden medlemsstats myndigheder. Der vil efterfølgende ske en udligning af godtgjort moms mellem medlemsstaterne.

Den del af dobbeltforslaget, der vedrører ændrede regler for tilbagebetaling af moms, der er betalt i andre medlemsstater, har en vis tilslutning blandt medlemsstaterne, idet man anser den nuværende tilbagebetalingsprocedure for at være administrativ tung for både myndigheder og virksomheder.

Den del af dobbeltforslaget, der vedrører harmonisering af fradragsreglerne, møder en del modstand, idet en harmonisering kan få store provenumæssige konsekvenser for nogle medlemsstater. Som udgangspunkt er erhvervsmæssige udgifter fradragsberettigede, men der er imidlertid ikke enighed om, hvordan reglerne skal administreres for så vidt angår udgifter til personbiler samt hotel- og restaurationsydelser, hvorfor medlemsstaterne har forskellig praksis. Nogle medlemsstater har forholdsvis restriktive regler, hvilket indebærer, at Kommissionens forslag vil medføre store momsmæssige provenutab for disse stater.

Det danske formandskab har imidlertid fremlagt et kompromisforslag. Den foreløbige gennemgang af forslaget i Fiskalgruppen (moms) har vist, at størstedelen af medlemslandene stiller sig positivt overfor kompromisforslaget.

I stedet for en harmonisering af fradragsreglerne på områderne personbiler, hotel- og restaurantydelser (som i Kommissionens forslag), har formandskabet foreslået, at man ophæver en "stand-still" klausul i 6. momsdirektiv, som har betydet, at medlemslandenes fradragsret har været "låst", således at fradragsretten kun kunne sættes op, men ikke sænkes. Kompromisforslaget vil således indebære, at medlemslandene opnår en øget fleksibilitet, når de skal fastsætte fradragsregler for personbiler, hotel- og restaurantydelser. For så vidt angår anden del af Kommissionens forslag om ændrede regler for tilbagesøgning af moms betalt i et andet EU-land, har formandskabet foreslået en edb-baseret løsning i stedet for den tidligere foreslået papirbaserede løsning.

Enkelte medlemslande har udtrykt forbehold overfor anden del af forslaget om ændring af reglerne for momstilbagesøgning, idet de er nervøse for at forslaget skaber øgede muligheder for svig.

På et ECOFIN-møde den 4. juni 2002 blev der vedtaget en rådskonklusion, hvor det danske formandskab forpligtes til at arbejde på forslaget og fremlægge en fremskridtsrapport inden udgangen af året.

4.3.1.5. Nedsat moms på arbejdskraftintensive ydelser

Kommissionen forventes at fremsætte Forslag til Rådets direktiv om forlængelse af ordningen vedtaget i Rådets direktiv 1999/85/EF om mulighed for nedsat moms på visse arbejdsintensive ydelser.

Direktiv 1999/85/EF begrænser ordningen til at gælde til 31. december 2002. Kommissionen har i en beretning om nedsatte satser anført, at ordningen om arbejdskraftintensive ydelser og nedsatte momssatser i øvrigt bør evalueres og vurderes sammen. Det formodes at Kommissionen vil påbegynde denne revision primo 2003, og at Kommissionen vil foreslå ordningen for arbejdskraftintensive ydelser forlænget mens revisionen foretages.

Direktiv 1999/85/EF stiller en række krav til de tjenesteydelser, hvor der kan anvendes nedsatte satser:

- De skal være arbejdskraftintensive.
- De skal i stor udstrækning leveres direkte til de endelige forbrugere.
- De skal være overvejende lokale og må ikke skabe konkurrenceforvridning.
- Der skal være en snæver forbindelse mellem den prisnedsættelse, der følger af satsnedsættelsen, og den forudseelige højere efterspørgsel og bedre beskæftigelse.

Helt overordnet set må anvendelsen af en nedsat sats ikke bringe det indre markeds funktion i fare.

I bilaget til direktivet er opregnet en liste over tjenesteydelser, der kan komme i betragtning: Småreparationer af cykler, sko, lædervarer og beklædningsgenstande, reparation og renovering af private boliger, vinduespuddning og rengøring i private husholdninger, pleje i hjemmet og frisørvirksomhed. Medlemsstaterne kan anvende nedsatte satser for to og i særlige tilfælde tre af de nævnte områder.

4.3.1.6. Konsolidering af 6. momsdirektiv

Forslag til konsolidering/revision af 6. momsdirektiv forventes fremsat i slutningen af 2002. Der er tale om en konsolidering og omskrivning af 6. momsdirektiv, dvs. forslag af mest teknisk karakter, idet der siden sidste konsoliderede udgave er lavet et relativt stort antal ændringer.

Kommissionens momsarbejdsgruppe nr. 1 har afholdt flere møde om sagen, hvor et udkast til nyt momsdirektiv gennemgås. Arbejdet skrider frem med rimeligt tempo, og der

synes ikke at være de store problemer, idet der er tale om en teknisk omskrivning af 6. momsdirektiv uden forslag om deciderede materielle ændringer af reglerne.

4.3.1.7. Moms af posttjenester

Kommissionen har bebudet, at det er sandsynligt, at den i 2002 fremsætter et direktivforslag, som lægger moms på alle posttjenester (Ændring af direktiv 77/388/EØF). Forslaget skal ses i sammenhæng med, at der ved indgangen til 2002 er blevet opnået politisk enighed om en etapevis liberalisering af postmarkedet i EU med virkning fra 2003.

Allerede i meddelelsen fra Kommissionen om ny strategi til forbedring af momssystemet i Det Indre Marked bebudede Kommissionen at fremlægge et direktivforslag om posttjenester i begyndelsen af 2000. Bl.a. af hensyn til ikke at komplicere forhandlingerne om en liberalisering af postsektoren valgte Kommissionen imidlertid at vente med at fremsætte forslaget.

Efter afslutningen af disse forhandlinger bestræber Kommissionen sig nu på at opnå intern enighed om et forslag om moms på alle posttjenester. Forbrugerdirektoratet er imod de affødte skattestigninger i forslaget og kræver derfor, at forslaget åbner op for muligheden for at medlemsstaterne kan anvende en reduceret momssats. Under forudsætning af, at der kan opnås intern enighed i Kommissionen forventes forslaget fremsat i 2002. Hvis det ikke lykkes at opnå intern enighed, vil forslaget blive integreret i et større forslag om tjenesteydelser og den offentlige sektor, som først forventes fremsat om 2-3 år.

4.3.2. Punktafgifter

På punktafgiftsområdet behandles pt. fem forslag og Kommissionen har annonceret, at den vil fremsætte i det mindste to-tre yderligere forslag med videre i 2002.

På energiområdet har de langvarige forhandlinger om energibeskatningsdirektivet uden større fremskridt fået Kommissionen til at begynde at arbejde med delområder indenfor det allerede gældende mineraloliedirektiv. Dette har resulteret i fremsættelsen af et direktivforslag om biobrændstoffer samt i fremsættelsen af et forslag om afgifter på dieselolie til erhvervsmæssig anvendelse. De seneste fremskridt i forhandlingerne om energibeskatningsdirektivet medfører imidlertid nu, at de to nye forslag snarere vil skulle indarbejdes i det endelige energibeskatningsdirektiv frem for at vedtages som selvstændige direktiver.

Kommissionen har også fremsat et forslag til beslutning om edb-registrering af punktafgiftspligtige varer og annonceret, at den vil fremsætte forslag om ændring af direktiverne om alkoholbeskatning. I forlængelse af beslutningen om edb-registrering kan det desuden forventes, at der fremsættes forslag om ændring af cirkulationsdirektivet.

Endelig har Kommissionen annonceret en rapport og i sammenhæng hermed direktivforslag vedrørende beskatning af biler. Desuden er der allerede tidligere fremsat et direktivforslag om bilbeskatning.

4.3.2.1. Energibeskatning

Kommissionen fremsatte i 1997 et forslag til Direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter⁴⁵. Direktivet skal træde i stedet for de eksisterende mineraloliedirektiver og forslaget til direktiv om indførelse af en fælles CO₂/energiavgift, som Kommissionen fremlagde i 1992, men som der ikke kunne skabes enighed om.

De gældende mineraloliedirektiver omfatter kun afgifter på mineralolieprodukter. Direktivforslaget omfatter derimod i princippet afgifter på alle former for energiprodukter. Det vil udover mineralolie først og fremmest sige afgifter på kul, gas og elektricitet. Kommissionen foreslår endvidere, at de gældende obligatoriske afgiftsfritagelser for skibs- og flytrafik fjernes. Der vil stadig være afgiftsfrihed, men der bliver mulighed for nationalt at vælge at beskatte indenrigsfart samt på bilateral basis også udenrigsfart.

Baggrunden for forslaget er et ønske om at skabe en fællesskabsramme for beskatning af energiprodukter, der gør det muligt at opfylde målsætningerne for beskæftigelses-, miljø-, transport- og energipolitikken og samtidig forbedre det indre markedes funktion.

Kommissionens direktivforslag er siden fremsættelsen stødt på principiel modstand fra visse medlemsstaters side og en række tekniske indvendinger fra de fleste medlemsstaters side. Disse forhindringer har betydet, at der ikke har kunne skabes enighed om direktivforslaget, herunder et vidtrækkende kompromisforslag som blev stillet af det tyske formandskab i første halvår 1999. Efter at Spanien i forbindelse med sit formandskab for EU har vist stor vilje til bevægelse, er der imidlertid nu kommet skred i forhandlingerne om direktivet.

Det Europæiske Råd i Barcelona henstillede til, at Rådet sideløbende når til enighed om åbning af energimarkederne og om vedtagelse af direktivet om energibeskatning senest i december 2002, idet der tages hensyn til vejgodstransportvirksomhedernes behov. Dette blev gentaget i Sevilla i juni 2002.

Det spanske formandskab har med støtte i konklusionerne fra Barcelona fået udarbejdet et forslag til et sæt retningslinier for det videre arbejde med direktivforslaget, som tager udgangspunkt i det tyske kompromisforslag og de diskussioner, der har været efterfølgende. Retningslinierne danner udgangspunktet for det danske formandskabs arbejde med direktivforslaget, som nu foregår på grundlag af et revideret udkast til direktivforslag.

I direktivforslaget foreslås forhøjelser i de nuværende minimumssatser for mineralolie på 15-25 pct. Forhøjelserne vil være størst for motorbrændstof (i de vejledende satser for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag lå forhøjelserne for motorbrændstoffer på 60-74 pct.).

⁴⁵ KOM (97) 30 af 12. marts 1997

For elektricitet foreslås det, at der skal fastsættes en minimumsafgift på 0,5 € pr. MWh (0,3725 øre pr. kWh) for erhvervene og 1 € pr. MWh (0,745 øre pr. kWh) for husholdningerne (den vejledende sats for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag var 3 € pr. MWh).

Formandskabets forslag indeholder endvidere positive satser for både naturgas og kul. For naturgas foreslås det, at der skal fastsættes en minimumsafgift på 0,15 € pr. GJ (4,425 øre pr. Nm³) for erhvervene og 0,30 € (8,851 øre Nm³) for husholdninger (den vejledende sats for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag var mindst 0,70 € pr. GJ).

For kul foreslås en minimumsafgift på henholdsvis 0,15 € pr. GJ (1,12 kr. GJ) for erhvervene og 0,30 € pr. GJ (2,24 kr. GJ) for husholdningerne (den vejledende sats for 2002 i Kommissionens oprindelige forslag var 0,7 € pr. GJ).

Med henblik på at fremme en aftale opererer det spanske formandskabs retningslinjer også med forskellige overgangsperioder og undtagelser. Disse skal drøftes nærmere under det danske formandskab.

Der opereres med en overgangsperiode på fire år for de medlemsstater, som vil have særlige problemer med at implementere de nye minimumssatser. Grækenland gives dog en ti års overgangsperiode for indførelse af de nye minimumssatser for motorbrændstof og elektricitet, Portugal og Luxembourg gives overgangsperioder på 5-10 år, og Irland gives lov til at bevare dets nuværende fritagelse af elektricitet i en fireårig periode. Medlemsstaterne skal gradvist tilpasse deres satser til de nye minimumsniveauer i løbet af overgangsperioderne.

For naturgas opereres der med en overgangsperiode for de medlemsstater, hvor andelen af naturgas har udgjort mindre end 15 pct. af det samlede forbrug i 2000. Overgangsperioden er på 10 år eller indtil andelen af naturgas udgør 25 procent. I Kommissionens oprindelige forslag gjaldt overgangsordningen for naturgas kun andele under 10 pct. Som et kompromis er derfor foreslået en aftrapning af fritagelsen, der skal påbegyndes ved 20 pct.

For kul opereres der fortsat med nulsatser for en stor del af kulanvendelsen, herunder for produktion af elektricitet, for kemisk reduktion, elektrolytisk og metallurgiske processer og endelig for kalk, cement, glas og keramisk produktion.

Der foreslås desuden en forhøjelse fra 5 til 10 € pr. 1.000 l i en særlig kontrolafgift, som skal betales af de lande, som ved vedtagelsen af det eksisterende mineraloliedirektiv ikke beskattede fyringsgasolie, og som fortsat ønsker at anvende en nulsats.

Med hensyn til anvendelsen af afgiftsdifferentieringer indeholder forslaget til retningslinjer nogle særlige bestemmelser for anvendelsen af dieselolie til transportformål. Medlemsstater, som ligger under de nye minimumssatser for dieselolie, gives lov til at indføre en afgiftsdifferentiering på 4-5 pct. til fordel for deres nationale vejgodstransportindustri.

Medlemsstater, som indfører en vejbenyttelsesafgift for lastvogne gives endvidere lov til at reducere afgiften for dieselolie med et tilsvarende beløb.

De særlige bestemmelser for anvendelsen af dieselolie skal ifølge forslaget fungere indtil der opnås enighed i Rådet om et kommende direktivforslag om harmonisering af dieselolie til erhvervsformål. Hvis der ikke skulle være opstået enighed om dette inden 31. december 2004 skal Rådet på basis af en rapport og forslag fra Kommissionen træffe beslutning om ændring af de pågældende bestemmelser.

Det danske formandskabs nye udkast til direktivforslag indeholder endvidere bud på udformningen af direktivets struktur, herunder bl.a. reglerne for medlemsstaternes anvendelse af afgiftsdifferentieringer, behandlingen af energiintensive virksomheder og endelig indførelsen af obligatoriske undtagelser.

Med hensyn til indførelsen af obligatoriske undtagelser, lægges der op til, at landene skal have lov til at beskatte energi anvendt som råvarer i et vist omfang. De obligatoriske undtagelser omfatter blandt andet energi anvendt som råstoffer, det vil sige til andet end opvarmning og motordrift. Energiforbruget anvendt til metallurgiske, mineralogiske og elektrolytiske processer samt til kemisk reduktion kan anses for at være råstofanvendelse.

4.3.2.2. Biobrændstoffer

Kommissionen fremsatte 17. december 2001 Forslag til Rådets Direktiv om ændring af direktiv 92/81/EØF for så vidt angår muligheden for at anvende en reduceret punktafgiftssats på biobrændstoffer og på visse mineralolier, der indeholder biobrændstoffer⁴⁶.

Kommissionens forslag til ændring af mineraloliedirektivet er en del af en pakke, som skal fremme anvendelsen af biobrændstoffer ved transport. Pakken indeholder udover forslaget til ændring af mineraloliedirektivet "Meddelelse om alternative brændsler til vejtransport og om en række foranstaltninger til fremme af anvendelsen af biobrændstoffer" samt "Forslag til direktiv om fremme af anvendelsen af biobrændstoffer til transport".

Forslaget om fremme af biobrændstoffer i transportsektoren skal øge brugen af biobrændstoffer til transportformål ved hjælp af krav om anvendelsen af en vis mængde biobrændstoffer. Dette forslag behandles af Rådet for Energiministre.

Forslaget om ændring af mineralolieafgiftsdirektivet giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge en reduceret afgift for visse mineralolieprodukter, der indeholder biobrændsler, og for biobrændsler uden at skulle søge Kommissionen om tilladelse.

Generelt er der tilslutning til Kommissionens overordnede målsætninger om at forbedre forsynings sikkerheden og mindske CO₂-emissionerne. Direktivforslaget er imidlertid stødt på betydelig modstand fra en række medlemsstater primært på grund af sammenhængen med direktivet om anvendelse af biobrændstoffer.

⁴⁶ KOM (2001) 547

Som følge af modstanden mod forslaget har det spanske formandskab lavet et nyt udkast til afgiftsdirektiv, ligesom der er tegn på, at der i Energirådsregi bliver blødt væsentligt op på kravene til anvendelsen af biobrændstofferne. Der er under det spanske formandskab opnået en betinget enighed om vedtagelsen af reglerne for afgiftsfritagelse under forudsætning af at der opnås en tilfredsstillende løsning på kravene om anvendelsen af biobrændstofferne.

Forslaget udvider listen over mineralolier til også at omfatte visse biobrændstoffer. Dette medfører, at der som udgangspunkt skal svares afgift af biobrændstofferne fra listen, hvis de anførte biobrændstoffer anvendes som brændsel til opvarmning eller motorbrændstof. Er et biobrændstof ikke nævnt på listen over mineralolier, skal der svares afgift ved anvendelse som motorbrændstof, men ikke ved anvendelse som brændsel. Det er muligt med en fritagelse for brændsler, som anvendes til produktion af varme. Fritagelsesmuligheden for kraftvarme er ikke tidsbegrænset.

Visse biobrændstoffer foreslås også omfattet bestemmelserne om kontrol og transport i cirkulationsdirektivet. Dette medfører bl.a. krav om ledsagedokument.

Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en reduceret afgiftssats i en tidsbegrænset periode frem til 31. december 2012 for mineralolier efter indholdet af udvalgte biobrændstoffer

Afgiftslempelsen kan ikke være større end den punktafgift, der skulle have været svaret af biobrændstofsmængden.

I direktivforslaget fastlås endvidere, at afgiftslettelserne ikke må overkompenserer for de meromkostninger, der er forbundet med produktionen af biobrændstofferne. Dette svarer til de gældende regler for statsstøtte på miljøområdet.

Det er hensigten, at forslaget skal træde i kraft den 1. januar 2004. Hvis der opstår enighed om energibeskatningsdirektivet, vil forslagens indhold skulle indarbejdes i det endelige energibeskatningsdirektiv.

4.3.2.3. Dieselaftergifter

Kommissionen har den 24. juli 2002 vedtaget et forslag om harmonisering af afgifter på diesel til erhvervsmæssig anvendelse⁴⁷. Forslaget vil ændre i Rådets direktiv af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier og Rådets direktiv af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier.

⁴⁷ KOM (2002) 410

Direktivforslaget er inspireret af Kommissionens Hvidbog "Den Europæiske Transportpolitik frem til 2010: De svære valg"⁴⁸, hvor de miljø- og konkurrencemæssige behov for at harmonisere beskatningen af brændstof anvendt til transportformål understreges.

Formålet med at afkoble beskatningen af brændstof til henholdsvis erhvervmæssig og privat anvendelse er dels at give medlemsstaterne bedre mulighed for at reducere afgiftsdifferencen mellem diesel og benzin til privat forbrug, og dels at afhjælpe nogle af de konkurrenceforvridninger som medlemsstaternes uensartede afgiftsniveauer i dag skaber på det fælles marked for erhvervstransport. Historisk set har diesel været pålagt en lavere afgift end benzin, da diesel fortrinsvis har været benyttet til kommercielle formål, mens benzinen har været benyttet privat. Denne opdeling af forbruget er imidlertid ikke længere helt så entydigt, da antallet af private dieslbiler er stigende.

Kommissionens forslag medfører indførelsen af en central afgiftssats for kommerciel diesel på 350 € pr. 1.000 l fra 2003 med mulighed for at medlemsstaternes nationale satser ligger indenfor et bånd på ± 100 €. Dette bånd indsnævres gradvis frem til 2010 samtidig med, at den centrale sats reguleres med inflationen eller maksimalt 2,5 pct. årligt. Resultatet bliver én harmoniseret sats for kommerciel diesel i 2010 på maksimalt 416 € pr. 1.000 l.

Forslaget indeholder endvidere en forhøjelse af minimumssatsen for blyfri benzin fra 287 til 360 € pr. 1.000 l.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget til energibeskatningsdirektiv, og skal indarbejdes i dette, hvis der bliver enighed om energibeskatningsdirektivet.

4.3.2.4. EDB-registrering af punktafgiftspligtige varer (EMCS)

Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om edb-registrering af punktafgiftspligtige varers bevægelser og kontrollen hermed⁴⁹ blev fremsat 19. november 2001. Forslaget har udgangspunkt i konstateringen af, at den nuværende ordning fra 1992 om anvendelse af et administrativt ledsagedokument ved forsendelse af punktafgiftspligtige varer i EU ikke har kunnet dæmme tilstrækkeligt op for omfanget af svig samt at håndteringen af ledsagedokumentet burde moderniseres for blandt andet at kunne frigive sikkerhedsstillelsen i forbindelse med omsætningen af punktafgiftspligtige varer hurtigere.

I sin rapport fra april 1998 anbefalede en højtstående gruppe Kommissionen og medlemsstaterne at udarbejde og indføre et edb-system til kontrol med varebevægelser mellem medlemsstaterne.

På baggrund af den omtalte undersøgelse, der viste, at et edb-system reelt kan medvirke til forbedring af kampen mod svindel med punktafgiftspligtige varer over landegrænserne,

⁴⁸ KOM (2001) 370

⁴⁹ KOM (2001) 466

har Kommissionen udarbejdet et udkast til en beslutning fra Europa-Parlamentet og Rådet om edb-registrering.

Alle medlemsstater har både under forberedelsen i Punktafgiftsudvalget og ved behandlingen i Fiskalgruppen (punktafgifter) forholdt sig positive over for indførelsen af et edb-system af den pågældende karakter, dog med visse modifikationer. De spanske og danske formandskaber har derfor udarbejdet kompromisforslag, der imødekommer medlemsstaterne.

Således overvejes retsgrundlaget ændret fra EF-traktatens artikel 95 (foranstaltninger vedr. det indre marked m.v.) til artikel 93 (harmonisering af indirekte afgifter), hvorved forslaget vil skulle vedtages med enstemmighed i stedet for ved kvalificeret flertal og fælles beslutningstagen.

Af beslutningsforslaget fremgår, at edb-systemet vil omfatte en fællesskabsmæssig flade samt visse fællesskabsmæssige elementer. Derudover vil systemet indeholde ikke-fællesskabs-elementer, som udarbejdes nationalt.

Udgifterne til systemet fordeles mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på den måde, at Fællesskabet afholder udgifterne til udformning, køb, installering og vedligeholdelse af systemets fællesskabs-elementer samt de løbende driftsudgifter til de fællesskabs-elementer, der er installeret i Kommissionens eller en udpeget underleverandørs lokaler. Der er afsat en budgetramme på 35 mio. € hertil.

Derudover afholder medlemsstaterne udgifterne i forbindelse med oprettelse og drift af edb-systemets ikke-fællesskabs-elementer samt de løbende driftsudgifter til de fællesskabs-elementer, der er installeret i medlemsstaternes eller en udpeget underleverandørs lokaler.

Den enkelte medlemsstat skal etablere sin del af edb-systemet senest 6 år efter beslutningens ikrafttræden. Desuden skal medlemsstaten stille de nødvendige personalemæssige, budgetmæssige og tekniske ressourcer til rådighed med henblik på at igangsætte edb-systemet og gøre det operationelt.

Kommissionen skal på linje med medlemsstaterne stille de nødvendige menneskelige, budgetmæssige og tekniske ressourcer til rådighed for systemet.

Der er truffet politisk aftale om, at Rådet bør vedtage beslutningen inden 1. april 2003.

4.3.2.5. Alkoholafgift

Kommissionen forventes i 2002 at fremsætte forslag til ændring af de gældende alkoholafgiftsdirektiver, og Kommissionen skal som minimum fremkomme med en rapport om alkoholafgifterne.

Direktiv 92/84/EØF om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer foreskriver i artikel 8, at EU-kommissionen hvert andet år vurderer punktafgiftssatserne for alkoholprodukter i lyset af, hvorvidt det indre marked

fungerer tilfredsstillende, konkurrenceforholdene mellem de enkelte alkoholprodukter, punktafgiftssatsernes realværdi og Traktatens bredere målsætning.

På denne baggrund iværksatte Kommissionen i 2000 en større undersøgelse dels af alkoholafgiftssatsernes grænsehandelseffekter dels af de enkelte medlemsstaters alkoholafgiftssystemer. Undersøgelsen bestod dels af interviews med centrale embedsmænd i de medlemsstater, som i særlig grad havde grænsehandel og dels af en spørgeskemaundersøgelse, som rettede sig mod alle medlemsstater. Undersøgelsens resultater blev delvist af-rapporteret i februar 2001⁵⁰.

Kommissionen har nu fuldenendt undersøgelsen og forventes på denne baggrund, at udarbejde en rapport med forslag til ændringer af de to alkoholbeskatningsdirektiver.

Det forventes på nuværende tidspunkt, at Kommissionens forslag/rapport vil have følgende hovedelementer:

- En regulering af minimumssatserne med inflationen fra 1. januar 1993 til 1. januar 2003 og igen pr. 1. januar 2007.
- En positiv minimumssats på vin.
- En maksimumsafgift som automatisk pristalsreguleres.
- Regler for, hvornår medlemsstaterne kan ændre på afgifterne.
- Ophævelse af den særlige afgift på mousserende vin.

4.3.2.6. Punktafgiftsudvalgets kompetence

EU-kommissionen har i oktober 2001 taget skridt til genoptagelse af drøftelserne om en udvidelse af Punktafgiftsudvalgets kompetence i form af en ændring af direktiv 92/12/EØF (Cirkulationsdirektivet). Det kan således forventes, at Kommissionen vil fremsætte et forslag om ændring af dette direktiv. Det nærmere indhold kendes i sagens natur ikke, men følgende kunne forventes at indgå i forslaget.

Punktafgiftsudvalgets kompetence kunne tænkes foreslået udvidet til at træffe bindende indstilling til Kommissionen og Rådet inden for konkrete områder og indførelsen af en bestemmelse om, at virksomheder, der afsætter punktafgiftspligtige varer, skal sende en meddelelse til medlemsstaten i afsenderlandet, inden den enkelte vares afsendelse - såkaldt "early warning".

Et sådan forslag ville vedrøre udvidelser på konkret afgrænsede områder og ligger altså i forlængelse af de nuværende bestemmelser om Punktafgiftsudvalgets kompetence og anvendelsen af komitéproceduren, hvorefter komitéproceduren i dag skal anvendes i forbindelse med fastlæggelsen af ledsagedokumentets indhold og i forbindelse med fastlæggelsen af, hvilket kemikalium der skal anvendes ved indførelsen af en fælleseuropæisk mærkningsordning.

⁵⁰ Customs Associates LTD (2001). Study on the competition between alcoholic drinks

Der har desuden overvejelser om indførelse af en early-warning-ordning, hvorefter registrerede virksomheder skal meddele levering af punktafgiftspligtige varer til virksomheder i andre medlemsstater, forinden afsendelsen af disse varer. Omfanget af suspensionsordningen, hvorefter afgiftspligtige varer fritages for afgift, kunne tænkes foreslået underlagt komitéproceduren.

Det kan desuden forventes, at den under 4.3.2.4 beskrevne beslutning om EMCS vil medføre ændringer af cirkulationsdirektivet, som vil blive indarbejdet i Kommissionens direktivforslag.

4.3.2.7. Meddelelse om bilbeskatning

Kommissionen forventes i 2002 at udsende en meddelelse om bilbeskatning. Det præcise indhold af meddelelsen kendes i sagens natur ikke, men den forventes at indeholde dels en vurdering af bestående bilbeskatningssystemer i medlemsstaterne set i relation til funktionen af det indre marked og dels systemernes effektivitet som instrument i miljø- og klimapolitikken.

I den forbindelse kan det tænkes, at Kommissionen vil komme med generelle retningslinjer til indretningen af medlemsstaternes bilbeskatningssystemer, set i relation til nedbringelse af CO₂-emissioner fra biler. Det kan heller ikke udelukkes at Kommissionen vil følge op på meddelelserne i form af lovgivningsmæssige tiltag. Kommissionen har antydnet, at der evt. vil blive fremsat forslag om rammebestemmelser for strukturen af bilbeskatningen.

4.3.2.8. Registreringsafgiftsfritagelse

Forslag til Rådets direktiv om den skattemæssige behandling af private motorkøretøjer, som overføres permanent til en anden medlemsstat i forbindelse med flytning, eller som benyttes midlertidigt i en anden medlemsstat end den, hvori de er registreret⁵¹.

Det foreslås bl.a., at motorkøretøjer, der indføres som flyttegods ikke må pålægges købs- eller registreringsafgifter. Endvidere foreslås udvidelse af adgangen for personer med bopæl i en medlemsstat til at anvende udenlandsk indregistrerede køretøjer i bopælsstaten (udlejning/leasing, firmabiler, familiemedlemmer etc.).

Forslaget blev præsenteret kort i Fiskalgruppen (indirekte beskatning) den 27. februar 1998, og har ikke efterfølgende været taget op.

4.4. Told

På toldområdet behandles der i øjeblikket en række forskellige forslag i henholdsvis toldunions- og toldsamarbejdsregi.

4.4.1. Toldunionsregi

I toldunionsregi forhandles der i øjeblikket 4 forskellige forslag. Ud over de allerede fremsatte forslag er der som nedenfor beskrevet en forventning om, at yderligere 5 forslag vil blive fremsat under det danske formandskab. Derudover har Kommissionen varslet en meddelelse om fremtidens toldvæsen. Der foreligger dog endnu intet om, hvad meddelelsen konkret kommer til at indeholde.

4.4.1.1. Generelle toldsuspensioner

Toldsuspension gives i form af hel eller delvis fritagelse for told ifølge EU's Fælles Toldtarif. Ordningen med toldsuspension har til formål at sætte virksomheder i EU i stand til at anvende råvarer, halvfabrikater eller komponenter, som ikke er til rådighed i EU eller kun til rådighed i utilstrækkelige mængder. Ordningen kan i særlige tilfælde udvides til mere forædlede varer, herunder også færdigvarer. Der er som hovedregel ikke knyttet særlige betingelser til varernes anvendelse, hvorfor en suspension eller et kontingent kan udnyttes af enhver importør i EU.

Efter toldkontingentordningen kan en vare eller en varegruppe indføres med hel eller delvis toldfritagelse, indtil den samlede indførsel til EU af varen eller varegruppen har nået en nærmere fastsat størrelse. Når et kontingent er opbrugt, bortfalder den toldfordel, der er fastsat i toldkontingentordningen.

Grundlaget for toldsuspensioner for industri- og landbrugsvarer er Rådets forordning (EF) nr. 1255/96. For toldkontingenter for landbrugs- og industriprodukter er grundlaget Rådets forordning (EF) nr. 2505/96 af 20. december 1996. Begge forordninger har bilag, som indeholder en fortegnelse over de enkelte toldsuspensioner og toldkontingenter. Bilaget justeres hvert år, således at der altid findes en ajourført fortegnelse over gældende toldsuspensioner. For dele, komponenter og andre varer, som indarbejdes eller anvendes i civile fly er der i 2002 vedtaget en speciel forordning om suspension af tolden, jf. Rådets forordning (EF) nr. 1147/2002 af 25. juni 2002, og det drøftes at gennemføre en lignende ordning for forsvarsmateriel, jf. nedenstående.

Virksomheder, som har behov for at få tolden suspenderet på en råvare, et halvfabrikat eller en komponent, kan ansøge om en toldsuspension eller et toldkontingent to gange om året. Ansøgningerne om toldsuspension eller -kontingent behandles indledningsvis i en særlig gruppe i Kommissionens regi.

Ifølge artikel 26 i EF-traktaten godkendes toldsuspensioner og toldkontingenter af Rådet, der med kvalificeret flertal træffer beslutning på forslag af Kommissionen. Rådet vedtager ændringer af ovennævnte forordninger to gange årligt.

I oktober 2002 forventes det, at der vil blive fremsat forslag om de toldsuspensioner og toldkontingenter, der skal være gældende i 2003.

Endvidere er der ekstraordinært fremsat forslag til ændring af forordning (EF) nr. 2505/96, som forventes at blive vedtaget af Rådet i efteråret 2002.

Sædvanligvis forelægges ovennævnte forslag til forordninger ikke for Folketingets Europaudvalg, og fra dansk side vil man som udgangspunkt kunne tiltræde forslagene, idet forhandlingerne ofte er afsluttet på Kommissionsniveau.

4.4.1.2. Toldfrihed for forsvarsmateriel

Danmark og en række andre medlemsstater har indtil nu anvendt Traktatens artikel 296 som grundlag for at indrømme toldfritagelse for forsvarsmateriel. Kommissionen mener imidlertid ikke, at dette er korrekt, og har derfor sendt såkaldte åbningsskrivelser til disse lande. De fleste medlemsstater ønsker at bevare toldfriheden og har som alternativ besluttet at drøfte gennemførelsen af en rådsforordning om suspension af tolden for forsvarsmateriel til militært brug i medfør af Traktatens artikel 26, idet man formentlig samtidig forventer, at vedtagelsen vil foranledige Kommissionen til at revurdere traktatkrænkelssagerne. Kommissionen har i øvrigt tidligere (i 1988) stillet forslag om en sådan forordning, dog uden at kunne opnå den tilstrækkelige opbakning.

Sagen er politisk følsom for en lang række medlemsstater (forsvarsministerierne). Især er spørgsmålet om hemmeligholdelse af de konkrete oplysninger om indførslen af betydning. Det vil endvidere blandt andet skulle drøftes, hvilke former for forsvarsmateriel, der skal omfattes af den påtænkte forordning, hvorledes "til militært brug" og "militær bruger" skal defineres, hvordan den administrative procedure skal tilrettelægges, og hvilken gyldighedsperiode forordningen skal have. Et særligt problem er knyttet til indførslen af dele og komponenter til fremstilling af forsvarsmateriel, dels af de militære myndigheder selv, dels af private virksomheder, der har indgået produktionsaftaler med militæret.

Toldunionsgruppen (Den Fælles Toldtarif) har i juli 2002 haft det første møde om sagen. Fra dansk side deltog foruden repræsentanter for Told- og Skattestyrelsen en medarbejder fra Forsvarsministeriet. Formandskabet havde udarbejdet et arbejdspapir, der opridsede baggrunden for sagen og indeholdt forslag til det videre arbejde. På mødet gav især Frankrig udtryk for store betænkeligheder ved en toldsuspensionsordning baseret på Traktatens artikel 26. Det var i øvrigt særligt spørgsmålet om fortrolighed, der gav anledning til overvejelser. Kommissionen understregede, at der er behov for at finde en balance mellem den militære interesse i toldfrihed og den økonomiske interesse i toldbeskyttelse. Der blev samtidig givet udtryk for, at man er opmærksom på medlemsstaternes behov for fortrolighed.

Medlemsstaterne blev på mødet bedt om inden den 6. september 2002 at fremsende forslag til det fritagne vareområde, definitioner m.v. Det er målet at få vedtaget forordningen inden 1. januar 2003.

4.4.1.3. Told 2007

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om vedtagelse af et handlingsprogram for toldvæsenet i EF (Told 2007)⁵² lægger sig indholdsmæssigt tæt op

⁵² KOM (2002) 26

af såvel Kommissionens meddelelse som Rådets resolution om en toldstrategi fra foråret 2001.

Forslaget forlænger og på visse punkter udvider det eksisterende program indtil udgangen af 2007. Et handlingsprogram for toldvæsenet i EF blev første gang vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet den 19. december 1996, og blev dengang døbt "Told 2000". Dette program blev senere forlænget til det der i dag kendes som "Told 2002".

I forhold til det hidtidige program lægger det nye program (Told 2007) større vægt på EU's udvidelse, bekæmpelse af svig og udvikling af nye initiativer indenfor edb-området for at sikre mere standardiseret og korrekt behandling af data, der udveksles mellem erhvervsdrivende og medlemsstaterne. Med det sigte at reducere omkostningerne ved overholdelse af reglerne, lægger forslaget bl.a. op til at fremskynde udviklingen inden for papirløs told (e-told). Desuden indfører det nye program krav om en mere konkret mål opstilling og evaluering/opfølgning end det tidligere.

Der var kvalificeret flertal (UK, Irland, og Luxembourg imod) for forslaget på Indre Marked rådsmødet den 21. maj 2002. Europa-Parlamentet synes positive overfor forslaget, og forslaget ventes vedtaget ved en afstemning i plenum i september 2002.

4.4.1.4. Forebyggende toldsamarbejdsforanstaltninger mod hvidvaskning af penge

Kommissionen fremsatte den 25. juni 2002 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende toldsamarbejdsforanstaltninger mod hvidvaskning.⁵³

Hovedsigtet med forslaget er at fastsætte bestemmelser om, at alle personer, der rejser ind i eller udrejser fra Fællesskabets toldområde og som medfører likvide midler, der overstiger 15.000 €, er forpligtet til at foretage en angivelse på de betingelser, der i øvrigt fremgår af forslaget.

Forslaget indeholder i øvrigt bestemmelser om toldmyndighedernes beføjelser til at foretage kontrol, samt til at tilbageholde eventuelle beløb i op til 3 arbejdsdage.

Forslaget fastsætter, at medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale lovgivning påser, at der indledes en procedure mod de personer, der ikke har opfyldt angivelsespligten. Samt at den procedure, der indledes, skal have virkninger, der er effektivt afskrækkende, idet bødebøbeløb dog ikke må overstige en fjerdedel af de medbragte beløb. Endelig indeholder forslaget bestemmelser om udveksling af oplysninger.

Forslaget er baseret på artikel 135 (fælles beslutningsprocedure). Det er værd at bemærke, at artikel 135, der kom ind i forbindelse med Amsterdam-traktaten, ikke ses tidligere at have været anvendt som retsgrundlag for en forordning.

⁵³ KOM (2002) 328

Det har vist sig, at dette retsgrundlag er problematisk for flere medlemsstater der i stedet mener, at det burde være en 3. søjle retsakt, der regulerer det omhandlede område.

På denne baggrund opfordrede formandskabet Rådets Juridiske Tjeneste til at komme med en udtalelse om forslaget retsgrundlag. Denne udtalelse forelå den 18. juli 2002 og konklusionen er her, at da hverken kontrolforanstaltningerne eller udveksling af oplysninger ligger inden for Traktatens anvendelsesområde kan hverken art. 135 eller andre artikler anvendes som retsgrundlag.

Konsekvensen af denne udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste må forventes at blive, at Rådet i løbet af efteråret afviser at behandle forslaget i første søjleregi. Formandskabet vil følgelig som alternativ prøve at opfordre Kommissionen til at ændre retsgrundlaget og fremsætte forslaget som et 3. søjle forslag.

4.4.1.5. EF-EFTA- fælles transit

EF/EFTA-konventionen af 20. maj 1987 indeholder bestemmelser om gennemførelse af en fælles forsendelsesprocedure mellem de kontraherende parter. Det af Kommissionen fremsatte forslag omhandler ophør med anvendelsen af papirbaserede ladelister i forbindelse med indførelsen af det edb-baserede forsendelsessystem (NCTS).⁵⁴

Med indførelsen af det nye edb-baserede forsendelsessystem bliver sikkerheden ved informationsudvekslingen mellem de kompetente myndigheder forbedret, og informationen bliver mere pålidelig, eftersom den ikke længere alene hviler på virksomhederne.

Der er derfor ikke længere grund til at tilbyde virksomhederne at benytte ladelister på papir som den beskrivende del af en forsendelsesangivelse, der indgives ved hjælp af edb-teknik, og derfor bør denne mulighed afskaffes. Det er det, der er hensigten med forslaget, som i øvrigt har fået tilslutning fra Kommissionens EF/EFTA-arbejdsgruppen om fælles forsendelse.

I følge forslaget skal ændringen træde i kraft 1. januar 2005 eller senere, hvis en forudsat evaluering til sin tid nødvendiggør dette.

4.4.1.6. Fremtidens præferenceregimer

Kommissionen har varslet, at den under det danske formandskab vil komme med en Meddelelse om fremtidens præferenceregimer. Det konkrete indhold kendes ikke endnu, men et foreløbigt 'non-paper' blev præsenteret for toldunionsgruppen på et møde i maj måned. Af dette 'non-paper' fremgår det, at Kommissionen foreslår ændringer for så vidt angår dokumentation, eksportørernes og importørernes ansvar, kontrol af oprindelsen samt administrativ bistand.

Det forventes, at der under det danske formandskab skal udarbejdes en rådsresolution som svar på Kommissionens meddelelse.

⁵⁴ SEK (2002) 697

4.4.1.7. Kyoto-konventionen

Kommissionen er i gang med at forberede forslag til Rådet, hvorefter Kommissionen får Rådets bemyndigelse til sammen med medlemsstaterne at undertegne den reviderede Kyoto-konvention fra 1999, der er en såkaldt blandet konvention. Konventionen indeholder således spørgsmål, der er omfattet af EU's kompetence samt omfattet af national kompetence.

Indtil videre har kun 11 lande på verdensplan ratificeret den reviderede Kyoto Protokol. Det kræves at 40 lande ratificerer konventionen for at den træder i kraft.

Alle medlemsstaterne har givet til kende, at man nu var så langt med de nationale procedurer, at man ville være klar til en ratificering inden den 31/12 2002, ligesom Kommissionen har lovet at komme med forslag til Rådsafgørelse, så behandlingen af forslaget kan blive færdigt inden udgangen af 2002.

4.4.1.8. Varemærkeforfalskninger

Kommissionen har varslet, at den vil fremsætte forslag om fastsættelse af visse foranstaltninger i forbindelse med indførsel i Fællesskabet og udførsel og genudførsel fra Fællesskabet af varer, der krænker visse former for intellektuel ejendomsret.

Forslaget vil formentlig indeholde foranstaltninger, der udbygger den hidtidige forordnings anvendelsesområde vedrørende toldmyndighedernes indgriben overfor varemærkeforfalskede varer mm. Det forventes, at forslaget bl.a. vil indeholde yderligere begrænsninger for rejsendes indførsel af varemærkeforfalskede varer.

4.4.2. Toldsamarbejdsgruppen

I Toldsamarbejdsgruppen mødes EU-medlemsstaterne hver måned og drøfter samarbejde og initiativer til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet f.eks. vedrørende ulovlig handel med narkotika og andre ulovlige varer samt efterforskning af strafbare handlinger med hensyn til skattesvig, hvidvaskning af penge m.m. Via toldsamarbejdsgruppen gennemføres der hvert år en række fælles kontrolaktioner.

4.4.2.1. FIDE

Det elektroniske sagsregister FIDE ("Fichier d'Identification des Enquêtes Douanières") skal have til formål at støtte de myndigheder, der efterforsker toldovertrædelser. Sagsregistret vil gøre det muligt at udveksle gensidig information om undersøgelser vedrørende svig, som medlemsstaterne behandler, men skal ikke anvendes som en database til udveksling af efterretninger eller oplysninger fra sagerne. I Danmark foretager politiet al efterforskning, og sagsregistret vil derfor skulle benyttes af denne myndighed.

Registret vil indeholde oplysninger om toldkriminalitet i hele EU. Sådanne oplysninger findes ikke i dag. FIDE skal være et supplement til databasen i toldinformationssystemet CIS (Customs Information System), hvis formål det er at koordinere de foranstaltninger,

som de kompetente myndigheder, der fører kontrol med person- og varebevægelser, iværksætter.

Toldinformationssystemet/CIS består af to databaser, én vedrørende søjle 1 og én vedrørende søjle 3. Det er foreslået, at det elektroniske sagsregister/FIDE ligeledes skal bestå af 2 databaser:

En søjle 1 database, der skal indeholde oplysninger om eksisterende sager om uregelmæssigheder på den fælles EU-toldlovgivnings område og i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Databasen vil skulle gennemføres ved en forordning om ændring af en tidligere ændring af Rådets Forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne.

En søjle 3 database, der vedrører sager om overtrædelse af den nationale lovgivning vedrørende ulovlig handel af varer. Dette vil bl.a. være sager om narkotikaovertrædelser. Der vil være hjemmel til at gennemføre denne database såfremt den foreslåede protokol vedtages.

4.4.2.2. High Seas

Forslag om konvention til øget bekæmpelse af den illegale narkotikatrafik på åbent hav.

Toldmyndighederne har på Fællesskabets område, herunder søterritoriet og luftrummet og navnlig ved ind- og udgangssteder, ansvaret for at forebygge, efterforske og bekæmpe toldovertrædelser af Fællesskabets retsfor skrifter og nationale love. Der er et særligt ansvar for at bekæmpe smugling, herunder smugling af narkotika og psykotrope stoffer.

For at bekæmpe smugling af narkotika og psykotrope stoffer og da ulovlig narkotikahandel ad søvejen er en alvorlig trussel mod EU-borgernes sundhed og sikkerhed, er det ofte nødvendigt at planlægge toldaktioner udenfor Fællesskabets toldområde, navnlig på åbent hav.

Forslaget til konventionen skal supplere og styrke anvendelsen af FN's konvention imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer (Wiener-konventionen) udfærdiget i Wien den 20. december 1988 og skal ligeledes forstærke det samarbejde, der finder sted på det maritime område på grundlag af konvention af 18. december 1997 om gensidig bistand og samarbejde mellem de europæiske toldmyndigheder (Napoli II-konventionen).

Konventionsforslaget udvider mulighederne for, at toldmyndighedernes fartøjer og fly (i Danmark har toldmyndighederne ingen fly), kan intervenere overfor en anden medlemsstats fartøjer umiddelbart og uden forudgående tilladelse, hvor der for øjeblikket kræves forudgående tilladelse.

I dag kan en medlemsstats toldmyndigheds skibe i medfør af Napoli II-konventionen intervenere overfor et fartøj, der fører en anden medlemsstats flag, på denne stats eget søterritorium, men kan ikke intervenere overfor det samme fartøj på åbent hav, uden at der indhentes forudgående tilladelse.

Proceduren for at opnå forudgående tilladelse til på åbent hav at træffe passende foranstaltninger overfor et fartøj, der fører en anden stats flag, fremgår af Wiener-konventionens artikel 17.

Forslaget til konvention vil gøre det muligt, på åbent hav, at gribe ind overfor fartøjer, der fører en anden medlemsstats flag, uden at der først skal indhentes tilladelse fra flagstaten, hvis der er mistanke om, at der foregår ulovlig narkotikahandel.

4.4.2.3. Joint Customs Operations

Der er vedrørende fælles toldaktioner udarbejdet et dokument⁵⁵, der beskriver de i 2001 afholdte, fælles toldaktioner. Derudover er der udarbejdet et dokument, der omhandler Håndbog for Fælles Toldaktioner⁵⁶.

Det er hensigten at håndbogen fremover skal danne grundlag for arbejdet med effektivisering af det operationelle samarbejde mellem de myndigheder i medlemsstaterne, der deltager i bekæmpelsen af overtrædelse af toldlovgivningen. Desuden skal den sikre en korrekt anvendelse af artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union.

Håndbogen afspejler desuden konklusionerne i Tammerfors- og Wienerklæringen og støtter målsætningen i meddelelsen fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om en toldunionsstrategi⁵⁷.

Dokumentet bliver løbende ændret, ligesom der bliver udarbejdet taktiske mål for de fælles toldaktioner og omfanget af fælles toldaktioner for de efterfølgende år bliver besluttet på det foreløbige grundlag.

4.4.2.4. Operationalisering af CIS-konventionen

CIS (Customs Information System = toldinformationssystemet) er et varslingsystem, som i forbindelse med efterforskning af alvorlige overtrædelser af national lovgivning kan bruges til at sikre en hurtigere informationsudveksling og derigennem effektivisere samarbejds- og kontrolprocedurerne.

CIS består af to databaser, en omhandlende 1. søjle og en omhandlende 3. søjle.

⁵⁵ 8353/02 ENFOCUSTOM 17

⁵⁶ 7426/3/01 ENFOCUSTOM REV 3

⁵⁷ Kom (2001) 51 af 8. februar 2001

Rådets Forordning 515/97 af 13. marts 1997 indeholder retsgrundlaget for oprettelse og drift af 1. søjles toldinformationssystem (dvs. emner, der er omfattet af fællesskabsbestemmelser).

Konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet (CIS-konventionen) danner derimod retsgrundlaget for 3. søjles toldinformationssystem (dvs. emner, der ikke er omfattet af fællesskabsbestemmelser).

De to informationssystemer er indeholdt i den samme centrale database, der i øvrigt befinder sig hos Kommissionen, men de indeholdte oplysninger er forskellige, og Kommissionen har ikke adgang til oplysningerne i 3. søjle-systemet. Denne "søjle" indeholder oplysninger om vareforsendelser, der er underlagt forbud og restriktioner, dvs. typisk narkotika samt hvidvaskning. 1. søjle-systemet omfatter derimod transaktioner, der er i strid med EU's told- og landbrugsbestemmelser. Begge systemer kan indeholde personoplysninger.

CIS-konventionen træder i kraft, når alle medlemsstaterne har ratificeret konventionen. Tolv medlemsstater (Danmark, Grækenland, Spanien, Frankrig, Østrig, Finland, Sverige, England, Holland, Italien, Portugal og Irland) har ratificeret konventionen, og aftalen om midlertidig anvendelse af CIS-konventionen trådte i kraft den 1. november 2002, da otte lande havde ratificeret den.

Systemet er operationelt, men der er visse juridiske problemer, hvorfor man har besluttet at iværksætte en overordnet handlingsplan med henblik på hurtigst muligt at implementere CIS-systemet. Systemet forventes iværksat 24. marts 2003.

Sideløbende hermed er der nedsat en arbejdsgruppe, som skal stilles til rådighed for OLAF i en overgangsperiode. Den pågældende arbejdsgruppe har bl.a. udarbejdet et udkast til en håndbog for anvendelse af systemet. OLAF foretager i øjeblikket missioner til alle medlemsstater med henblik på bl.a. at drøfte håndbogen.

4.4.2.5. Operationalisering af Napoli II konventionen

På grund af bortfaldet af kontrollen ved de indre grænser var det hensigtsmæssigt at ændre Napoli I konventionen.

Napoli II konventionen blev undertegnet i december 1997.

Formålet med konventionerne er især at styrke EU-toldmyndighedernes samarbejde på de områder, der ikke er omfattet af Fællesskabets kompetence, for eksempel bekæmpelse af narkotika, våben og børnepornografi.

Konventionens mål er, at EU's medlemsstater via deres toldmyndigheder skal yde hinanden gensidig bistand og samarbejde med hinanden om at:

- forebygge og efterforske overtrædelser af nationale toldbestemmelser, og

- forfølge og straffe overtrædelser af EF-toldbestemmelser og nationale toldbestemmelser.

Konventionen skal således regulere det samarbejde, der indebærer grænseoverskridende aktioner med henblik på at forebygge, efterforske og forfølge visse overtrædelser af national og EF-lovgivning.

Aktionerne skal gennemføres under overholdelse af legalitetsprincippet (skal overholde lovgivningen i den biddssøgte medlemsstat og instrukser fra den kompetente myndighed i denne stat), nærhedsprincippet (bør kun iværksættes hvis andre, mindre vidtrækkende aktioner ikke er velegnede) og proportionalitetsprincippet (aktionens omfang og varighed skal sættes i forhold til grovheden af den formodede overtrædelse).

En fælles håndbog om anvendelsen af konventionen er under udarbejdelse.

4.4.2.6. Udvidelse af EU med Kandidatlande

For at fastslå kandidatlandenes behov for indførslen af moderne kontrolværktøjer, herunder brugen af risikoanalyser samt anvendelsen af edb-teknologi vil Danmark under sit formandskab udarbejde en behovsanalyse der skal afdække hvilke initiativer der eventuelt skal tages inden for 3.søjle samarbejdet.

Analysen skal:

- Registrere de af Kommissionen iværksatte eller planlagte initiativer over for kandidatlande i relation til toldkontrol (kontrolværktøjer, kontrolmetoder osv.).
- Registrere andre iværksatte eller planlagte initiativer over for kandidatlandene i relation til toldkontrol.

På baggrund af resultaterne af foranstående to punkter foretage en behovsanalyse af hvilke initiativer, der skal iværksættes over for kandidatlandene, med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse af EU's ydre grænse. På grundlag af analysen opstilles en handlingsplan over de initiativer, som Toldsamarbejdsgruppen kan initiere iværksat.

4.4.2.7. Øget samarbejde mellem Told og Politi

For at understrege behovet for et snævert samarbejde mellem politi og toldvæsen, for at fastlægge disse myndigheders respektive roller inden for narkotikabekæmpelsen og sætte dem i stand til at samarbejde mere effektivt, opfordrede Rådet i sin resolution af 29. november 1996 indtrængende medlemsstaterne til at udarbejde formelle aftaler eller andre ordninger på nationalt plan, som implementerer de brede retningslinjer i resolutionen.

I punkt 4 i resolutionen opfordredes medlemsstaterne til inden et år, gennem Generalsekretariatet at meddele Rådet, hvilke foranstaltninger de havde truffet i medfør af denne resolution. En spørgeskemaundersøgelse⁵⁸ viste, at resolutionens formål stort set er

⁵⁸ 12480/99 ENFOCUSTOM 53

opfyldt, idet der i alle 15 medlemsstater findes formelle eller uformelle aftaler om samarbejdet mellem politi og toldvæsen. Rådet fandt derfor ikke umiddelbart noget behov for handling

Kommissionen lægger nu op til, at Toldsamarbejdsgruppen bør foretage en ny undersøgelse af antallet af og udbredelsen af aftaler, der stadig eksisterer.

Ud fra undersøgelse kan toldsamarbejdsgruppen vurdere om der er brug for aftaler eller lovgivning, med samme formål som i ovenstående resolution, for at bekæmpe smugling af andre former for ulovligt gods (end narkotika)

4.4.2.8. Pengeforslaget

Forslaget forventes henlagt til behandling under 3. søjle-samarbejdet, der foregår i Toldsamarbejdsgruppen. Forslaget er beskrevet ovenfor under punkt 4.4.1.4.