



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 17. januar 2019
(OR. en)

5472/19

FISC 47
ECOFIN 40

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	16. januar 2019
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2019) 8 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET På vej mod en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's skattepolitik

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2019) 8 final.

Bilag: COM(2019) 8 final



Strasbourg, den 15.1.2019
COM(2019) 8 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

**På vej mod en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's
skattepolitik**

1. Indledning

Beskatning er nødvendig for, at vores samfund kan fungere, og er et vigtigt redskab for den offentlige politik på alle forvaltningsniveauer. Den er regeringernes primære indtægtskilde og spiller en central rolle med hensyn til at sikre en effektiv og stabil økonomi i et retfærdigt og inklusivt samfund. Det er derfor, at foranstaltninger vedrørende koordinering, tilnærmelse og harmonisering af national lovgivning på beskatningsområdet er et vigtigt politisk værktøj på EU-plan inden for rammerne af traktaterne og i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab udgjorde allerede i 1957 retsgrundlaget for sådanne foranstaltninger som et nødvendigt element i den europæiske integration. Oprindeligt fokuserede EU's skattepolitik mest på at fjerne forhindringerne for det indre marked¹ og på at forebygge konkurrenceforvridninger. Det førte til en række succeshistorier såsom lovgivning til minimering af dobbeltbeskatning af grænseoverskridende virksomheder², hvilket har været afgørende for opbygningen af det indre marked.

Lovgivningen på beskatningsområdet har i mange år været tæt knyttet til national suverænitet, grundet den rolle, beskatning spiller for de nationale indtægter, budgetter og politiske valgmuligheder. Medlemsstaterne har forsvaret denne suverænitet og set beslutningstagning med enstemmighed som en mulighed for at nedlægge et nationalt veto og beskytte egne interesser. Som resultat har traktaterne bibeholdt den generelle regel, at Rådet enstemmigt skal vedtage forslag på beskatningsområdet, før de kan vedtages på EU-niveau — et krav, der passede til en mindre Union med begrænset integration, en mere traditionel økonomi og færre grænseoverskridende udfordringer, end det er tilfældet med den nuværende Union.

Der er opstået nye udfordringer, både i EU og globalt, som har vist begrænsningerne ved anvendelsen af enstemmighed på beskatningsområdet — både i EU og på nationalt niveau. I nutidens større, moderne og mere integrerede EU fungerer en udelukkende national tilgang til beskatning ikke længere, og enstemmighed er hverken en praktisk eller effektiv måde at træffe beslutninger på. Nationale og fælles interesser er indbyrdes forbundet. Den øgede mobilitet for virksomheder og borgere betyder, at en medlemsstats skatteafgørelser i betydelig grad kan påvirke de andre medlemsstaters indtægter og deres muligheder for at træffe egne politiske valg. Globaliseringen og digitaliseringen har skabt fælles udfordringer, som kræver fælles løsninger. Eksternt konkurrencepres såsom den nylige amerikanske skattereform kræver, at medlemsstaterne handler i fællesskab for at beskytte Unionens interesser ved at styrke skattesystemets konkurrenceevne. Det er afgørende med koordinerede EU-tiltag inden for beskatning for at beskytte medlemsstaternes indtægter og sikre et fair skattemiljø for alle. For at holde trit med den rivende udvikling skal EU's skattepolitik være i stand til at reagere og tilpasse sig hurtigt. Dette er dog ikke muligt, når enstemmighed er

¹ Særligt bestemmelsen om ikkediskrimination i den nuværende artikel 110 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og indførelsen af fælles regler for f.eks. omsætningsafgifter og moms.

² F.eks. direktivet om moder- og datterselskaber, direktivet om renter og royalties og direktivet om fusioner.

hovedreglen. Problemer, som det førhen uden videre kunne tage adskillige år at tage stilling til, skal nu kunne løses inden for få måneder. Omfanget af de udfordringer, som medlemsstaterne står over for i dag, betyder, at det ikke bør være tilladt for en enkelt medlemsstat at blokere for vigtige beslutninger.

Beskatning er det sidste politikområde i EU, hvor beslutningstagningen udelukkende er baseret på enstemmighed. Beslutningsprocedurerne på andre områder har gennem flere på hinanden følgende traktatændringer ændret sig som reaktion på den økonomiske, miljømæssige, samfundsmæssige og teknologiske udvikling, og dette har skabt klare resultater. Afstemning med kvalificeret flertal er blevet standard, herunder på politiske områder, der er lige så politisk følsomme som beskatning³. Overgangen på andre politikområder fra enstemmighed til afstemning med kvalificeret flertal har ikke været nem for medlemsstaterne at acceptere. Men de har gjort det, fordi de er blevet klar over, at EU har brug for effektive værktøjer til beslutningstagning for at kunne reagere effektivt på de aktuelle udfordringer og udnytte fordelene ved det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union mere generelt. Nogle af de vigtigste resultater af den europæiske integration i de seneste årtier ville ikke have været mulige at nå uden denne ændring.

Om end der i de oprindelige traktater er fastsat bestemmelser om afstemning med kvalificeret flertal på visse politikområder, er afstemning med kvalificeret flertal først blevet anvendt i praksis fra den anden halvdel af 1980'erne og fremefter, hvor det har været muligt. Det var skiftet til afstemning med kvalificeret flertal for de fleste beslutninger vedrørende det indre marked, der var et resultat af den europæiske fælles akt fra 1986, der var den væsentligste drivkraft for fuldførelsen af det ikoniske projekt, hvilket skabte ny dynamik i Fællesskabet og hidtil usete resultater.

Den eneste tilbageværende undtagelse hindrer fremskridt hen mod at nå EU's politiske mål og fuldførelsen af det indre marked. Tiden er inde til at bringe beslutningstagning inden for skattelovgivning i overensstemmelse med beslutningstagning på andre, lige så vigtige politikområder.

Beskatning er også et af de få politikområder, hvor beslutningerne stadig træffes efter en særlig lovgivningsprocedure. Siden 1958 har Rådet taget EU-initiativer om beskatning på Kommissionens forslag. Europa-Parlamentet spiller blot en rådgivende rolle. Udelukkelse af det direkte valgte Europa-Parlament fra beslutningstagningen på et så vigtigt område som beskatning er i strid med Unionens demokratiske mål. Et skift til den almindelige lovgivningsprocedure ville afhjælpe denne demokratiske ubalance.

Kommissionen har siden begyndelsen af sit mandat arbejdet for et mere retfærdigt og effektivt europæisk skattesystem. Medlemsstaterne er nået til enighed om en række avancerede nye regler, der har til formål at beskytte deres ressourcer mod

³ Med den europæiske fælles akt fra 1986, der trådte i kraft den 1. juli 1987, blev enstemmighed erstattet med afstemning med kvalificeret flertal som hovedregel med henblik på harmonisering af reglerne for det indre marked. Dette blev fulgt af yderligere skridt, hvor afstemning med kvalificeret flertal blev udvidet til en lang række politikområder, herunder samarbejde om civilretlige spørgsmål, harmonisering på strafferetsområdet og politisamarbejde.

selskabsskatteundgåelse i hele EU, idet der sikres mere retfærdige og stabile vilkår for virksomhederne.

Det er på den baggrund, at Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, i sine taler om Unionens tilstand i 2017 og 2018⁴ har foreslået at overgå til afstemning med kvalificeret flertal for visse spørgsmål vedrørende beskatning.

"I væsentlige spørgsmål angående det indre marked ønsker jeg, at afgørelser i Rådet oftere og lettere skal kunne vedtages med kvalificeret flertal og ligelig inddragelse af Europa-Parlamentet. Dette kan opnås uden at ændre traktaterne. Der findes såkaldte "passerellebestemmelser" i de nugældende traktater, som giver os mulighed for at indføre afstemning med kvalificeret flertal på visse områder — hvis Det Europæiske Råd enstemmigt beslutter det.

Jeg støtter ligeledes kraftigt op om at indføre afstemning med kvalificeret flertal for afgørelser om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag, moms, fair beskatning af den digitale sektor og afgift på finansielle transaktioner."

Formålet med nærværende meddelelse er følgelig ikke at foreslå ændringer af EU's beføjelser på beskatningsområdet, ej heller at foretage et skift til et system med harmoniserede satser for personlig indkomstskat eller selskabsskat for hele EU. Det foreslås udelukkende at ændre måden, hvorpå EU udøver sine kompetencer på beskatningsområdet. I meddelelsen fastsættes der især en køreplan for vejen hen mod dette mål. Meddelelsen bør sætte gang i en bredere politisk debat og tjene som bidrag til EU's ledere forud for det kommende valg til Europa-Parlamentet. Kommissionen vil i lyset af debatten og på grundlag af prioriteterne for årene fremefter beslutte, hvilke konkrete forslag, der skal fremlægges.

2. Hvorfor er der brug for forandring?

2.1 En bedre skattepolitik for et stærkere og mere konkurrencedygtigt indre marked

Enstemmighed betyder, at der ikke kan drages fuld fordel af beskatningen, når det drejer sig om at bevare og uddybe det indre marked og støtte inklusiv vækst på tværs af landene. Beskatning spiller en central rolle for opbygning af et stærkt og dynamisk indre marked, som støtter virksomhederne, tiltrækker investorer og er i stand til at konkurrere med de stærkeste globale markeder. Den er afgørende for vækst og beskæftigelse, fordi den påvirker virksomhedernes beslutninger om at udvide, investere og ansætte. Dertil kommer, at beskatning er et vigtigt element med hensyn til at sikre borgerne social retfærdighed og skabe lige vilkår for EU's virksomheder. I en nylig Eurobarometer-undersøgelse⁵ angiver tre fjerdedele af respondenterne bekæmpelse af skattemisbrug som et prioriteret område for EU-tiltag.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_da

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/da/headlines/economy/20160707STO36204/meperne-arbejder-pa-initiativer-til-at-handtere-skattesvig-og-skatteunddragelse>

Til trods for den positive virkning, som EU's skattepolitik kan have, udfolder den ikke sit fulde potentiale. Inden for det indre marked nyder virksomheder og forbrugere godt af sæt fælles regler og standarder — uden grænser. Inden for Den Økonomiske og Monetære Union lettes den økonomiske aktivitet af en fælles valuta. Direkte og — om end i mindre grad — indirekte beskatning er dog fortsat spredt over 28 forskellige nationale lovgivninger. Ved at undlade at afhjælpe denne fragmentering pålægger medlemsstaterne EU's virksomheder enorme overholdelsesomkostninger, hvilket navnlig påvirker SMV'erne, og gør det indre marked et mindre attraktivt sted at investere globalt.

I årenes løb har enstemmighed hindret fremskridt inden for vigtige skatteinitiativer, der er nødvendige for at styrke det indre marked og sætte skub i EU's konkurrenceevne.

Det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag (FKSSG) blev f.eks. foreslået for første gang i 2011 som et moderne, erhvervsvenligt og retfærdigt selskabsskattesystem for hele EU. FKSSG⁶ blev relanceret i 2016 og skulle give hidtil uset forenkling, gøre det lettere at drive forretning og øge retssikkerheden for virksomhederne og sikre, at multinationale selskaber betaler deres rimelige andel af skatten, der hvor de genererer deres overskud. FKSSG er dog stadig til forhandling i Rådet, fordi medlemsstaterne forsøger at nå til enighed om fremtidens selskabsbeskatning ved enstemmighed.

Standardmomsangivelsen er et andet forslag, som ville have forbedret erhvervsklimaet i det indre marked radikalt. Gennem et enkelt og harmoniseret system for udfyldelse af momsangivelser ville forslaget reducere den administrative byrde for grænseoverskridende virksomheder med 15 mia. EUR om året. I deres kamp for at opnå enstemmighed sadlede medlemsstaterne om til fordel for et resultat, som fuldstændigt underminerede målet om forenkling. Kommissionen måtte i sidste ende trække forslaget tilbage i 2016, hvormed EU's virksomheder fortsat skal udfylde 28 forskellige momsangivelser.

Prisen for manglende handling inden for EU's beskatningspolitik

Den endelige momsordning vil kunne hjælpe med at lukke momsgabet⁷ på 147 mia. EUR årligt, som opstår på grund af skatteunddragelse og skatteundgåelse, og mindske momssvig, som p.t. koster de offentlige budgetter ca. 50 mia. EUR årligt⁸.

Det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag vil i det lange løb øge investeringerne i EU med op til 3,4 % og føre til en øget vækst på op til 1,2 % (svarende til omkring 180 mia. EUR⁹).

⁶ COM(2016) 685 final af 25.10.2016.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

⁷ "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2018 Final Report": https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ Momsgabets samlede størrelse for perioden 2011-2016 er mere end 960 mia. EUR.

⁹ Størrelsen af EU's økonomi i 2017 taget i betragtning.

Afgiften på finansielle transaktioner (AFT), som Kommissionen foreslog i 2011¹⁰, vil generere 57 mia. EUR i nye indtægter om året.

Skatten på digitale tjenester, der blev foreslået¹¹ i 2018 som en kortsigtet løsning, vil generere omkring 5 mia. EUR i årlige indtægter i Unionen og hjælpe med at forebygge fragmentering af det indre marked¹².

Enstemmighed på beskatningsområdet skader også EU's bredere politiske prioriteter. Beskatning er også vigtig for mange af EU's mest ambitiøse projekter, herunder Den Økonomiske og Monetære Union, kapitalmarkedsunionen, det digitale indre marked, klima- og energirammen for 2030 samt den cirkulære økonomi. Kommissionens forslag om revision af energibeskatningsdirektivet¹³ havde f.eks. til formål at støtte EU's miljø-, klima- og energimålsætninger ved at indregne CO₂-emissioner i skattesatsen for brændstof. Den ville have maksimeret potentialet ved energibeskatning og således have bidraget til opfyldelse af klimaforpligtelserne og støttet bæredygtig vækst. Den ville ligeledes have vendt den paradoksale situation, hvor de mest forurenende brændstoffer nogle gange pålægges de mindste afgifter. Medlemsstaterne opnåede imidlertid ikke enstemmighed, og forslaget blev til slut trukket tilbage for at undgå en tekst, der var i strid med målsætningerne. EU's retlige ramme for energibeskatning strider derfor stadig imod Unionens miljø- og klimamål, og princippet om, at "forurenere betaler", der er fastsat i traktaterne, er ikke fuldt ud gennemført. Harmoniseret og målrettet beskatning af negative sociale og miljømæssige eksternaliteter i EU's indre marked (f.eks. inden for transport og energi), som er baseret på principperne om, at brugeren og forurenere betaler, vil ligeledes gøre det muligt for EU at overgå til en mere effektiv og bæredygtig økonomi. Det understreger enstemmighedens selvdestruktive karakter med hensyn til beskatning og viser endnu engang behovet for forandring.

Til trods for enstemmigheden er der i de senere år sket visse vigtige fremskridt inden for EU's skattepolitik, men det har primært været efter offentligt pres. Siden 2015 er der blevet vedtaget en bred vifte af ny lovgivning, der skal øge gennemsigtigheden på skatteområdet¹⁴, bekæmpe skattemisbrug¹⁵, bekæmpe momssvig¹⁶ og reformere reglerne for

¹⁰ KOM(2011) 594 endelig. Efter at det blev klart, at der ikke ville blive opnået enstemmighed i Rådet om det oprindelige forslag om en harmoniseret afgift på finansielle transaktioner for hele EU, fremlagde Kommissionen på opfordring fra 11 medlemsstater et forslag om bemyndigelse til at indføre et forstærket samarbejde på området (COM(2013) 71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. I Kommissionens meddelelse "*Nødvendigheden af at fastsætte en moderne, retfærdig og effektiv beskatningsstandard for den digitale økonomi*" fremføres det, at selskaber med digitale forretningsmodeller betaler under halvdelen af skatteprocenten for virksomheder med traditionelle forretningsmodeller, med en effektiv gennemsnitlig skattesats på 9,5 % i forhold til 23,2 %.

¹³ KOM(2011) 169 endelig.

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en

¹⁵ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion (EUT L 193 af 19.7.2016, s. 1) og Rådets direktiv (EU) 2017/952 af 29. maj 2017 om ændring af direktiv (EU) 2016/1164, for så vidt angår hybride mismatch med tredjelande (EUT L 144 af 7.6.2017, s. 1).

¹⁶ Rådets forordning (EU) 2017/2454 af 5. december 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (EUT L 348 af 29.12.2017, s. 1). Rådets forordning (EU) 2018/1541 af 2. oktober 2018 om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 og (EU) 2017/2454, for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende

e-handel¹⁷. I Rådet har medlemsstaterne også arbejdet sammen om at udarbejde en fælles sortliste over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner. Det viser, at medlemsstaterne anerkender værdien af en EU-indsats inden for beskatning, og at der med den rette politiske vilje kan opnås konsensus.

Den senere tids fremdrift på beskatningsområdet har imidlertid i høj grad været drevet af pres fra offentligheden og eksterne påvirkninger. I kølvandet på finanskrisen og medieskatteskandalerne¹⁸ krævede borgerne mere retfærdig og effektiv beskatning og lagde pres på medlemsstaterne for at få dem til at gennemføre hårdt tiltrængte reformer. Udviklinger på den internationale skattescene såsom G20/OECD's initiativ vedrørende udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud (BEPS) har også tilskyndet medlemsstaterne til at reagere på EU-plan. EU's skattepolitik bør dog ikke afhænge af offentlige protester eller eksterne partners dagsorden for effektivt at kunne afhjælpe mangler og gøre fremskridt hen mod fælles målsætninger. Visse meget vigtige skatteforslag, der har til formål at øge det indre markeds effektivitet, er fortsat ikke vedtaget. Den fart, EU's skattepolitik skyder, bør matche ambitionen for de mål, den støtter. Medlemsstaterne bør være i stand til at træffe de rette foranstaltninger på det rette tidspunkt, skabe en fremadskuende skatteramme og reagere effektivt på nye udfordringer. For at fremme dette er der brug for en mere effektiv beslutningstagningsproces.

2.2 Fælles udøvelse af suverænitet med henblik på beskyttelse af national suverænitet på skatteområdet

Beskatning er stærkt knyttet til national suverænitet. Sammen med budgetter opfattes skatter af medlemsstaterne som værende direkte knyttet til særdeles politiske valg, der medfører ansvarlighed over for de nationale valgkredse. Medlemsstaternes myndigheder har også det fulde ansvar for skatteopkrævning og -kontrol på deres område med henblik på at opfylde budgetbehovene. Dertil kommer, at medlemsstaterne på en række vigtige områder som eksempelvis energiforsyning kan opfatte beskatning som et nationalt sikkerhedsanliggende. I den henseende mener visse medlemsstater, at reglen om enstemmighed beskytter den nationale suverænitet på beskatningsområdet mod uønskede ændringer foretaget på EU-niveau. Nogle frygter også, at EU uden reglen om enstemmighed vil gå ud over sine beføjelser og blande sig i selskabsskattesatser, personlig indkomstskat eller andre skatter, der ikke har nogen betydning for det indre marked. Denne frygt er ubegrundet.

merværdiafgift (EUT L 259 af 16.10.2018, s. 1). Aftale mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Norge om administrativt samarbejde, bekæmpelse af svig og inddrivelse af fordringer på momsområdet (EUT L 195 af 1.8.2018, s. 3).

¹⁷ Rådets direktiv (EU) 2017/2455 af 5. december 2017 om ændring af direktiv 2006/112/EF og 2009/132/EF for så vidt angår visse momsforpligtelser i forbindelse med levering af ydelser og fjernsalg af varer (EUT L 348 af 29.12.2017, s. 7).

¹⁸ Offshore Leaks (april 2013), Lux Leaks (november 2014), Swiss Leaks (februar 2015), Panama-papirerne (april 2015), Bahamas Leaks (september 2016), Football Leaks I (november 2016), Paradise-papirerne (november 2017), Dubai-papirerne (september 2018), Football Leaks II (november 2018) og Cum-Ex (november 2018).

For at EU's beskatningspolitik kan udfolde sit fulde potentiale er det på tide at tilpasse beslutningsprocessen, så Rådet rettidigt kan vedtage skatteforanstaltninger, der passer til et indre marked med stærkt integrerede økonomier. I en verden med mobile virksomheder, digitaliserede aktiviteter og immaterielle aktiver kan skattepolitikken ikke længere forvaltes udelukkende inden for de nationale grænser. Moderne trusler mod medlemsstaternes skattegrundlag, herunder skadelig skattekonkurrence og aggressiv skatteplanlægning, kan ikke afværges ensidigt. Det står stadig mere klart, at den eneste måde, medlemsstaterne kan nå deres politiske mål og afværge trusler mod deres skattegrundlag på, er ved at arbejde sammen.

Koordinering af skattepolitikkerne på EU-niveau kan faktisk beskytte medlemsstaternes evne til at handle og skabe resultater og dermed deres suveræne rettigheder. Som resultat af de traktatfæstede friheder har medlemsstaterne samlet en del af deres suverænitet inden for beskatning. Et skift til beslutningstagning med kvalificeret flertal vil ikke på nogen måde mindske medlemsstaternes beføjelser eller ændre EU's kompetencer på beskatningsområdet. Det vil derimod give mere effektiv beslutningstagning at samle suveræniteten på EU-niveau, give medlemsstaterne styrken til at håndtere fælles udfordringer, beskytte deres indtægter, forfølge væksthæmmende skattepolitikker og afbøde eksterne trusler mod deres skattegrundlag. Fælles EU-tiltag er eksempelvis den eneste måde at bekæmpe problemet med grænseoverskridende momssvig, der årligt koster 50 mia. EUR i offentlige indtægter, samt skatteunddragelse og -undgåelse, der anslås at koste 50-70 mia. EUR om året. Medlemsstaternes suverænitet til at handle på EU-niveau vedrørende centrale skatteemner er således ofte mere nyttig end deres individuelle nationale suverænitet på området i den nye internationale kontekst.

Medlemsstaterne har imidlertid brugt suverænitet og enstemmighed som grundlag i deres argumentation for at beskytte særlige nationale interesser på det indre markeds bekostning. Den gør den muligt for medlemsstaterne at bygge deres økonomiske modeller på et skattesystem, hvis formål er at tiltrække visse aktiviteter eller forbrugere, såsom meget lave punktafgifter på tobak og alkohol eller attraktive skatteordninger for selskaber eller velhavende enkeltpersoner. Medlemsstaterne har for at beskytte deres konkurrencefordel på specifikke områder undertiden stukket en kæp i hjulet for skatteforslag, hvor de med en fælles tilgang ville kunne nå længere og beskytte EU's interesser i bredere forstand. Det tog f.eks. mere end 14 år at vedtage rentebeskatningsdirektivet¹⁹ og yderligere to år at gennemføre det. En ændring foreslået i 2008²⁰, der skulle gøre direktivet mere effektivt med hensyn til bekæmpelse af skatteunddragelse, blev blokeret i yderligere seks år. Der er god grund til at spørge, om en situation, hvor én medlemsstat kan blokere initiativer, som de 27 andre ønsker, er gavnlig for disse 27 medlemsstaters nationale suverænitet.

¹⁹ Rådets direktiv 2003/48/EF af 3. juni 2003 om beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetalinger (EUT L 157 af 26.6.2003, s. 38).

²⁰ Forslag til Rådets direktiv til ændring af direktiv 2003/48/EF om beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetalinger (KOM(2008) 727 endelig af 13.11.2008).
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

Skattekonkurrence er ikke i sig selv en dårlig ting, men i visse tilfælde kan den reducere medlemsstaternes politiske valgmuligheder. Skatteforanstaltninger truffet i en medlemsstat for at tiltrække mobile skattegrundlag såsom kapitalindkomst har f.eks. tendens til at reducere graden af beskatning af denne type indkomst i alle medlemsstater. Disse medlemsstater er for at kompensere for denne reduktion ofte nødt til at øge beskatningen af mindre mobile skattegrundlag såsom lønindkomster eller forbrug. Konsekvensen er, at arbejdstagere, forbrugere og indenlandske virksomheder bliver pålagt en tungere byrde. Det underminerer retfærdigheden i medlemsstaternes skattesystemer og EU's væksthæmmende dagsorden som helhed. Afstemning med kvalificeret flertal vil derfor hjælpe med at afbøde skattekonkurrencens grænseoverskridende virkninger.

EU's skattepolitik bør ikke være afhængig af en regel om enstemmighed, der kan misbruges til gavn for interesser af udelukkende national karakter, på bekostning af det indre marked og andre medlemsstaters behov. Et skift til afstemning med kvalificeret flertal på beskatningsområdet vil gøre det muligt for medlemsstaterne på mere effektiv vis at kontrollere den del af deres suverænitet, de har samlet med de andre medlemsstater til gavn for Unionen som helhed og for bedre fælles og individuelle resultater.

2.3 Bedre beslutningstagning for bedre beslutninger og stærkere demokratisk legitimitet

Et skift til afstemning med kvalificeret flertal vil forbedre kvaliteten af Rådets beslutninger på beskatningsområdet. Enstemmighed har tendens til at skabe en firdobbelt hindring for effektiv beslutningstagning.

For det første gør det det meget svært overhovedet at nå et kompromis, fordi det kun kræver én medlemsstat at forhindre en aftale. Medlemsstaterne holder sig derfor ofte tilbage fra for alvor at forhandle løsninger i Rådet, fordi de ved, at de ganske enkelt kan nedlægge veto mod de beslutninger, de ikke kan lide. Denne "enstemmighedskultur" tilskynder nogle gange medlemsstater, ministre og nationale administrationer til at fokusere på bevarelsen af deres egne nationale systemer i stedet for at søge at nå et nødvendigt kompromis for at beskytte EU's generelle interesser. Det forklarer, hvorfor det tager medlemsstaterne adskillige år at nå til enighed om beskatningsforslag, hvis de da ikke bare bliver blokeret i Rådet, uden at der finder nogen form for drøftelser sted.

Selv hvis der nås en aftale ved enstemmighed på beskatningsområdet, er der tendens til at lægge sig fast på den laveste fællesnævner, hvilket begrænser de positive virkninger for virksomheder og forbrugere eller gør gennemførelsen mere besværlig. Direktivet om moms fakturering²¹ blev f.eks. vedtaget på bekostning af, at der nu skævheder mellem faktureringskravene pga. medlemsstaternes valgmuligheder.

For det tredje har enstemmighed på beskatningsområdet haft nogle uønskede konsekvenser for beslutningsprocessen, fordi visse medlemsstater bruger vigtige skatteforslag som en brik i forhandlinger om krav, de stiller i helt andre sager, eller til at lægge pres på Kommissionen for at fremlægge lovforslag. Det var f.eks. tilfældet, da aftalen

²¹ Rådets direktiv 2010/45/EU af 13. juli 2010 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår faktureringsreglerne (EUT L 189 af 22.7.2010, s. 1).

om direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse blev holdt tilbage af visse medlemsstater, der ønskede en ordning for omvendt betalingspligt.

Endelig er enstemmighed på beskatningsområdet selvdestruktiv. Afgørelser truffet ved enstemmighed kan kun omgøres ved enstemmighed. Dette gør ofte medlemsstaterne alt for forsigtige, dæmper ambitionerne og svækker det endelige resultat. Medlemsstaterne frygter en situation, hvor de vedtager et direktiv, som vil kunne forhindre dem i at opkræve skatter på behørig vis, eller som vil kunne give en af dem en uønsket fordel, fordi de i en sådan situation ikke vil kunne ændre lovgivningen uden den pågældende medlemsstats samtykke.

Det vil også forbedre beslutningstagningen at inddrage Europa-Parlamentet. I takt med, at skatteskandaler de senere år har ramt avisoverskrifterne hvert halve år, har Europa-Parlamentet påvirket EU's skattepolitik i betydelig grad. Det har gennem mange ad hoc-udvalg brugt sin politiske vægt til at sætte skub i en ambitiøs dagsorden for fair beskatning. Europa-Parlamentet har imidlertid ingen stemmeret under den nuværende særlige lovgivningsprocedure på beskatningsområdet. Derfor er politisk pres det eneste værktøj, det har til at påvirke EU's skattebeslutninger. Et skift til kvalificeret flertal under den almindelige lovgivningsprocedure vil gøre det muligt for Europa-Parlamentet fuldt ud at være med til at forme EU's skattepolitik. Fordi det ikke er bundet af nationalt pres eller interesser, vil Europa-Parlamentet kunne give nyt input til skatteforhandlingerne, så de bedre afspejler Unionens behov som helhed. Hvis Europa-Parlamentet havde samme vægt med hensyn til at beslutte den endelige udformning af skattepolitiske initiativer i EU, ville det skabe et miljø, hvor medlemsstaterne for alvor kunne forhandle. I sidste ende vil et skift til afstemning med kvalificeret flertal under den almindelige lovgivningsprocedure føre til mere effektive, relevante og ambitiøse resultater for EU's skattepolitik.

3. Hvilke muligheder findes der i EU-traktaterne for at foretage et skift fra afstemning ved enstemmighed til afstemning med kvalificeret flertal?

Det er ikke første gang, der er sat spørgsmålstegn ved enstemmighed som afstemningsform på skatteområdet. Kommissionen har med Europa-Parlamentets opbakning og i forbindelse med traktatændringer adskillige gange fremlagt forslag om et skift til afstemning med kvalificeret flertal med hensyn til EU's skattepolitik. Visse medlemsstater har dog gjort dette til et tabubelagt emne, og der er ikke fundet nogen løsning. Tiden er nu inde til at drøfte spørgsmålet igen, eftersom der — af alle de ovennævnte årsager — er et voksende behov for mere effektiv beslutningstagning inden for beskatning.

EU-trakterne er klare, når det drejer sig om, hvordan der skal træffes beslutninger om forslag vedrørende beskatning. Hovedreglen er, at Rådet enstemmigt skal nå til enighed om skatteforslag under den særlige lovgivningsprocedure (**artikel 113 og 115 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)**²²). Traktaterne indeholder imidlertid også

²² I artikel 192, stk. 2, første afsnit, og artikel 194, stk. 3, i TEUF er det desuden fastsat, at bestemmelser/foranstaltninger, der er "af hovedsagelig fiskal karakter" på miljø- og energiområdet skal vedtages enstemmigt af Rådet i overensstemmelse efter den særlige lovgivningsprocedure.

andre bestemmelser, der giver fleksibilitet til at anvende andre procedurer end enstemmighed, uden at det er nødvendigt at ændre selve traktaterne.

Til at begynde med giver **proceduren for forstærket samarbejde**²³ en gruppe på mindst ni medlemsstater mulighed for sammen at gå videre med et foreslået initiativ, hvis det viser sig at være umuligt at nå til enstemmighed i Rådet. I 2013 blev der foreslået et øget samarbejde i forbindelse med afgiften på finansielle transaktioner (AFT), som samtlige medlemsstater havde drøftet siden 2011. De ti involverede medlemsstater forhandler fortsat om forslaget for at komme frem til en enstemmig kompromisløsning. Øget samarbejde kan være en god mulighed for at sætte skub i visse EU-initiativer inden for en mindre gruppe af lande, men det er ikke en optimal løsning på de større problemer med enstemmighed inden for EU's skattepolitik, ligesom det heller ikke kan sikre fremskridt og sammenhæng for det indre marked som sådan.

Traktaterne indeholder også to målrettede artikler, der under særlige omstændigheder muliggør afstemning med kvalificeret flertal. Med **artikel 116 i TEUF** er afstemning med kvalificeret flertal under den almindelige lovgivningsprocedure mulig med henblik på at fjerne konkurrenceforvridninger, der skyldes forskellige skatteregler, hvis forvridningerne ikke kan fjernes i samråd med medlemsstaterne. Bestemmelsen er imidlertid underlagt ovennævnte strenge betingelser og kan ikke afhjælpe alle de mangler, som skyldes reglen om enstemmighed. Artikel 116 i TEUF er endnu ikke blevet anvendt, om end Kommission er klar til at gøre det, hvis der skulle opstå et særligt behov herfor. Afstemning med kvalificeret flertal kan også bruges på foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser (**artikel 325 i TEUF**). Den kan bruges til visse foranstaltninger til bekæmpelse af momssvig, eftersom moms er en egen indtægt for EU, men initiativets anvendelsesområde vil skulle være meget målrettet.

Den mest praktiske måde at foretage et skift fra enstemmighed til afstemning med kvalificeret flertal inden for beskatningsområdet vil være at anvende traktaternes såkaldte passerellebestemmelser. Det vil muliggøre en mere struktureret måde at foretage et skift væk fra enstemmighed på, end det er tilfældet med ovennævnte muligheder.

Passerellebestemmelser

I artikel 48, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) er der fastsat en generel passerellebestemmelse. Bestemmelsen gør det muligt at træffe afgørelse enten med kvalificeret flertal i Rådet eller gennem den almindelige lovgivningsprocedure på et bestemt område, hvor der hidtil er truffet afgørelse med enstemmighed.

Det Europæiske Råd skal for at aktivere denne bestemmelse tage initiativet, angive omfanget af de påtænkte ændringer af beslutningsprocessen og underrette de nationale parlamenter herom. Hvis ingen nationale parlamenter gør indsigelse inden for seks måneder, kan Det Europæiske Råd træffe denne afgørelse med enstemmighed, når Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse.

²³ Artikel 20 i TEU og artikel 326-334 i TEUF.

Den generelle passerellebestemmelse giver mulighed for at indføre afstemning med kvalificeret flertal men forblive under den særlige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet udelukkende spiller en rådgivende rolle. Den giver også mulighed for afstemning med kvalificeret flertal under den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er med i beslutningsprocessen.

Artikel 192, stk. 2, i TEUF indeholder en særlig passerellebestemmelse for foranstaltninger på miljøområdet, der p.t. er underlagt beslutningstagning med enstemmighed, herunder bestemmelser "af hovedsagelig fiskal karakter". Denne mulighed er relevant, navnlig for bekæmpelsen af klimaforandringerne og for opnåelsen af de miljøpolitiske mål.

For at skifte til den almindelige lovgivningsprocedure for skatteforanstaltninger på dette område skal Rådet træffe afgørelse herom med enstemmighed på grundlag af et forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

Som tidligere nævnt i forbindelse med spørgsmålet om suverænitet vil et skift til afstemning med kvalificeret flertal ikke påvirke medlemsstaternes eksisterende kompetencer på beskatningsområdet. Lissabontraktaten indeholder faktisk en protokol²⁴, hvori det er fastsat, at intet i traktaten på nogen måde ændrer omfanget af EU's kompetence eller udøvelsen heraf på skatteområdet. En gradvis overgang fra enstemmighed til afstemning med kvalificeret flertal på visse beskatningsområder vil være i tråd med dette princip. Medlemsstaternes og Unionens respektive kompetencer forbliver uændrede. Der er udelukkende tale om en ændring af fremtidens beslutningsprocedure med enstemmig tilslutning fra medlemsstaterne, der udøver deres suverænitet.

Et skift til afstemning med kvalificeret flertal vil under alle omstændigheder være en demokratisk beslutning, der træffes under medlemsstaternes fulde kontrol. Det var deres enstemmige beslutning at inkludere passerellebestemmelsen i Lissabontraktaten. Det vil kræve endnu en enstemmig beslutning fra Det Europæiske Råd at aktivere passerellebestemmelsen. Dertil kommer, at de nationale parlamenter kan modsætte sig ændringen, og Europa-Parlamentet vil også skulle godkende den.

4. Vejen videre frem: En køreplan for en gradvis og målrettet overgang

For Kommissionen vedkommende er spørgsmålet ikke længere, hvorvidt der er et behov for at gå væk fra enstemmighed på beskatningsområdet, men nærmere hvornår og hvordan det skal gøres. Europa-Parlamentet, mange medlemsstater og interessenter har udtrykt samme holdning²⁵. Afstemning med kvalificeret flertal vil gøre det muligt at nå det

²⁴ Protokol om den irske befolknings betænkeligheder med hensyn til Lissabontraktaten (EUT L 60 af 2.3.2013, s. 131)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4).

²⁵ Europa-Parlamentets henstilling af 13. december 2017 til Rådet og Kommissionen på baggrund af undersøgelsen vedrørende hvidvaskning af penge, skatteundgåelse og skatteunddragelse (2016/3044(RSP)), punkt 205. Se ligeledes Europa-Parlamentets beslutning af 16. februar 2017 om forbedring af Den

fulde potentiale ved EU's skattepolitik og tillade medlemsstaterne at nå hurtigere, mere effektive og mere demokratiske kompromiser. Et skift til den almindelige lovgivningsprocedure vil desuden sikre, at skatteafgørelser drager fordel af konkret input fra Europa-Parlamentet, der repræsenterer borgernes synspunkter og øger ansvarligheden.

Den bedste måde at bevæge sig frem mod dette mål vil være gennem en gradvis og målrettet tilgang med klare milepæle. Det vil gøre det muligt for medlemsstaterne at tilpasse sig og bidrage til processen i fællesskab og undgå de eventuelle chok og konflikter, som en øjeblikkelig ændring vil kunne medføre. Kommissionen foreslår derfor en trinvis overgang til afstemning med kvalificeret flertal under den almindelige lovgivningsprocedure for EU's skattepolitik.

På det første trin bør afstemning med kvalificeret flertal anvendes på foranstaltninger, der ikke har nogen direkte indvirkning på medlemsstaternes beskatningsrettigheder, skattegrundlag eller -satser, men som er afgørende for bekæmpelsen af skattesvig, -unddragelse og -undgåelse, og overholdelsen af skattereglerne for virksomheder på det indre marked. Dette vil omfatte foranstaltninger til forbedring af det administrative samarbejde og den gensidige bistand medlemsstaterne imellem med hensyn til bekæmpelse af skattesvig, -unddragelse og -undgåelse. Det vil også omfatte indgåelsen af internationale aftaler mellem EU og tredjelande på skatteområdet. Initiativer til bekæmpelse af skattemisbrug, som medlemsstaterne allerede har tilsluttet sig på internationalt plan, såsom dem, der bliver drøftet inden for rammerne af OECD's initiativ vedrørende udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud (BEPS)²⁶, falder ligeledes under denne kategori. Dertil kommer, at det første trin bør omfatte initiativer, der primært er rettet mod at lette overholdelsen af skattereglerne for virksomheder på det indre marked, såsom harmoniserede rapporteringsforpligtelser. Disse skattespørgsmål er som regel mindre konfliktfyldte for medlemsstaterne, og der er en klar erkendelse af behovet for handling på EU-plan. De er typisk kun blevet blokeret af enstemmigheden, når de har været taget som gidsel af andre interesser eller sager. Et skift til afstemning med kvalificeret flertal åbner derfor mulighed for på hurtigere og mere effektiv vis at træffe afgørelse om emner, der i høj grad er enighed om.

På det andet trin bør afstemning med kvalificeret flertal omfatte foranstaltninger af hovedsagelig fiskal karakter, der har til formål at støtte andre politiske mål. Det kan især omfatte bekæmpelse af klimaforandringer, beskyttelse af miljøet, forbedring af den offentlige sundhed eller transportpolitik. Mere effektive skatterelaterede afgørelser på disse områder vil gøre det muligt at gennemføre en miljøvenlig energipolitik for f.eks. at støtte ambitiøse EU-mål vedrørende klimaforandringer. Den særlige passerellebestemmelse for miljøområdet, der er fastsat i traktaterne²⁷, der navnlig dækker bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter, tilbyder en indlysende vej væk fra enstemmighed på dette område. Om end den ikke har været brugt indtil videre, er Kommissionen klar til at gøre det, hvis der skulle opstå et særligt behov herfor. Der vil være brug for den generelle passerellebestemmelse på alle andre politikområder.

Europæiske Unions funktionsmåde ved at drage fordel af Lissabontraktatens potentiale (2014/2249(INI)), punkt 27.

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

²⁷ Artikel 192, stk. 2, i TEUF.

Det tredje trin vil være at fokusere på områder inden for beskatning, der allerede i høj grad er harmoniserede, og som skal udvikles og tilpasses nye omstændigheder. Dette vil især omfatte moms og punktafgifter. Hurtigere EU-beslutningstagning på disse områder vil gøre det muligt for medlemsstaternes skatteforvaltninger og skattesystemer at holde sig ajour med de seneste teknologiske udviklinger og markedsændringer. 25 år efter oprettelsen af det indre marked har EU eksempelvis stadig et momssystem, som er blevet udformet over 40 år, og som volder virksomheder og forvaltninger alt for stort besvær og er sårbart over for svig. Dette vil ikke ændre sig, før medlemsstaterne når til enighed om en endelig ordning med henblik på i fremtiden at skabe et bæredygtigt og erhvervsvenligt momssystem, der er sikret mod svig. Innovation på markederne for tobak og alkohol kræver også en hurtig reaktion for at sikre, at nye produkter reguleres korrekt set fra et afgiftsmæssigt perspektiv. Afstemning med kvalificeret flertal vil sikre, at moderniseringen af de harmoniserede EU-regler ikke forhales af et begrænset antal medlemsstater, der blokerer processen. Den kendsgerning, at moms er en egen indtægt for EU øger behovet for bedre beslutningstagning på området.

Det fjerde trin vil være at indføre afstemning med kvalificeret flertal for andre initiativer på beskatningsområdet, der er nødvendige for det indre marked og for fair og konkurrencedygtig beskatning i Europa. Der er set fra et skatteperspektiv behov for visse store skatteprojekter for at fuldføre det indre marked. Som nævnt ovenfor skrider FKSSG fortsat meget langsomt fremad pga. enstemmighed til trods for det faktum, at det vil give det fremtidssikrede, konkurrencedygtige og fair selskabsskattesystem, som EU har brug for for at kunne konkurrere globalt. Afstemning med kvalificeret flertal vil kunne løse denne hårdknude og give sikkerhed og stabilitet til virksomheder i hele EU. Behovet for en omfattende løsning vedrørende beskatning af den digitale økonomi er ligeledes et presserende emne. Der er brug for solid EU-lovgivning, så det sikres, at virksomheder, der udøver digitale aktiviteter, beskattes på fair og effektiv vis. Unionen har ikke råd til forsinkelser på dette område, fordi medlemsstaterne kæmper med at nå til en enstemmig aftale. Et skift til afstemning med kvalificeret flertal om en omfattende løsning på digital beskatning vil bidrage til at øge skattesystemernes rimelighed og bæredygtighed, ligesom det vil bidrage til et stabilt digitalt indre marked.

5. De næste skridt

Behovet for mere effektiv lovgivning i EU inden for beskatningsområdet er tydeligt. Det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union kræver en skattepolitik, der gør det muligt for alle at drage fordel af EU's voksende økonomiske og finansielle integration. De hastige forandringer i det internationale skattemiljø såvel som virksomhedernes og forbrugernes adfærd kræver et EU-skattesystem, der er i stand til at holde trit og konkurrere på globalt plan. De bredere europæiske mål om at bekæmpe klimaforandringer, fremme bæredygtig vækst, beskæftigelse og investeringer, udnytte fordelene ved digitaliseringen og sikre en retfærdig og bæredygtig social model skal støttes af hurtige og effektive skatteforanstaltninger.

Den særlige lovgivningsprocedure med reglen om enstemmighed, hvor Europa-Parlamentet blot høres for så vidt angår beskatning, er ude af trit med den virkelighed,

skattepolitikken står over for i dag. Kommissionen opfordrer gennem denne meddelelse Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet, Rådet og alle interessenter til at deltage i en åben debat om afstemning med kvalificeret flertal inden for EU's skattepolitik, hvor Europa-Parlamentet spiller en større rolle, og til at fastsætte en rettidig og pragmatisk tilgang til dens gennemførelse.

Kommissionen opfordrer EU's ledere til at:

- **støtte op om den køreplan,** der er fastsat i nærværende meddelelse
- **nå til enighed hurtigt om at anvende den generelle passerellebestemmelse** (artikel 48, stk. 7, i TEU) under trin 1 på emner uden direkte virkning for medlemsstaternes beskatningsret, skattegrundlag eller skattesatser, og under trin 2 i tilfælde, hvor beskatningen støtter andre politiske mål, med henblik på at foretage et skift til afstemning med kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure. Det Europæiske Råd opfordres i den forbindelse til at underrette de nationale parlamenter om sit initiativ og anmode om Europa-Parlamentets godkendelse
- **nå til enighed om at anvende den generelle passerellebestemmelse** (artikel 48, stk. 7, i TEU) under trin 3 på områder, hvor beskatningen allerede i høj grad er harmoniseret, og under trin 4 på andre initiativer, der er nødvendige for det indre marked og fair beskatning, inden udgangen af 2025 med henblik på at foretage et skift til afstemning med kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure inden for disse områder.