



Strasbourg, 15.1.2019
COM(2019) 8 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU
IN SVETU**

Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU

1. Uvod

Obdavčitev je bistvena za delovanje naše družbe in ključni instrument javne politike na vseh ravneh upravljanja. Je glavni vir prihodkov vlad in je osrednjega pomena za zagotavljanje učinkovitega in stabilnega gospodarstva v pravični in vključujoči družbi. Zato so ukrepi za usklajevanje in približevanje nacionalnih zakonodaj na področju obdavčitve pomembno orodje za politiko na ravni EU v mejah, določenih v Pogodbah, in v skladu z načelom subsidiarnosti. Zato je bila že v Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti iz leta 1957 določena pravna podlaga za te ukrepe, ki so nujen element evropskega povezovanja. Davčna politika EU se je sprva osredotočala predvsem na odpravo ovir za enotni trg¹ in preprečevanje izkrivljanja konkurence. To je privedlo do številnih uspehov, kot je zakonodaja za zmanjšanje dvojnega obdavčevanja za čezmejna podjetja², ki so bila ključnega pomena za oblikovanje notranjega trga.

Zakonodaja na področju obdavčitve je že več let tesno povezana z nacionalno suverenostjo, in sicer zaradi svoje vloge v nacionalnih prihodkih, proračunu in odločitvah politike. Države članice zagovarjajo suverenost, sprejemanje odločitev na podlagi soglasja, ki vključuje možnost nacionalnega veta, pa je zanje način, kako to suverenost zaščititi. Posledično sta Pogodbi obdržali splošno pravilo, da mora Svet soglasno odločiti o predlogih na področju obdavčitve, preden jih je mogoče sprejeti na ravni EU, kar je pogoj, primeren za manjšo Unijo z omejenim povezovanjem, bolj tradicionalnim gospodarstvom in manjšim številom čezmejnih izzivov v primerjavi s sedanjo Unijo.

Novi izzivi, ki so se pojavili v EU in tudi drugje po svetu, so izpostavili omejitve soglasja v davčni politiki na ravni EU in nacionalni ravni. V današnji širši, sodobni in bolj povezani EU popolnoma nacionalen pristop k obdavčitvi ne deluje več, soglasje pa ni niti praktičen niti učinkovit način odločanja. Nacionalni in skupni interesi so med seboj prepleteni. Povečana mobilnost podjetij in državljanov pomeni, da lahko davčne odločitve ene države članice znatno vplivajo na prihodke drugih držav članic in njihovo možnost, da sprejmejo lastne odločitve politike. Globalizacija in digitalizacija sta ustvarili skupne izzive, ki zahtevajo skupne rešitve. Zunanji konkurenčni pritiski, kot je nedavna davčna reforma ZDA, zahtevajo, da države članice med seboj sodelujejo in povečajo konkurenčnost davčnega sistema EU ter tako zaščitijo interese Unije. Usklajeni ukrepi EU na področju obdavčitve so bistveni za zaščito prihodkov držav članic in zagotovitev pravičnega davčnega okolja za vse. Da bi davčna politika EU ustrezala današnjemu hitro spreminjajočemu se okolju, se mora biti sposobna hitro odzvati in prilagoditi. Vendar to ni mogoče, če velja pravilo soglasja. Vprašanja, ki bi se lahko v preteklosti obravnavala več let, bo morda treba rešiti v nekaj mesecih. Obseg današnjih izzivov za države članice pomeni, da ne bi smelo biti možno, da pomembne odločitve blokira ena sama država članica.

¹ Zlasti s klavzulo o nediskriminaciji v zdajšnjem členu 110 Pogodbe o delovanje Evropske unije (PDEU) ter z uvedbo skupnih pravil, kot so prometni davki in davek na dodano vrednost (DDV).

² Na primer direktiva o matičnih in odvisnih družbah, direktiva o obrestih in licenčinah ter direktiva o združitvah.

Obdavčitev je zadnje področje politike EU, na katerem odločanje temelji izključno na soglasju. Z zaporednimi spremembami Pogodb v zadnjih 30 letih so se postopki odločanja na drugih področjih razvili v odziv na gospodarske, okoljske, družbene in tehnološke spremembe, pri čemer so dosegli jasne rezultate. Standardno pravilo je zdaj glasovanje s kvalificirano večino, med drugim tudi za politike, ki so politično enako občutljive kot obdavčitev³. Prehoda s soglasja na glasovanje s kvalificirano večino na drugih področjih politike države članice niso sprejele zlahka. Vendar so ga vseeno sprejele, saj so se zavedale, da EU potrebuje učinkovita orodja za odločanje, da bi se lahko učinkovito odzvala na sodobne izzive in v večji meri izkoristila prednosti enotnega trga ter ekonomske in monetarne unije. Brez te spremembe ne bi bili mogoči nekateri najpomembnejši dosežki evropskega povezovanja v zadnjih desetletjih.

Čeprav je bilo odločanje z glasovanjem s kvalificirano večino za nekatere politike določeno že v izvirnih Pogodbah, se je, kadar je bilo to mogoče, dejansko uporabljalo šele od druge polovice 80. let prejšnjega stoletja. Prehod na glasovanje s kvalificirano večino za večino odločitev v zvezi z enotnim trgom, ki je bil rezultat enotnega evropskega akta iz leta 1986, je bil glavni povod za dokončanje obsežnega projekta, ki je v Skupnosti prinesel novo dinamiko in izjemne rezultate.

Edina preostala izjema ovira napredek pri doseganju ciljev politike EU in dokončanju enotnega trga. Čas je, da se odločanje v zvezi z zakonodajo o obdavčitvi uskladi z odločanjem na drugih, enako pomembnih področjih politike.

Obdavčitev je tudi eno od redkih področij politike, na katerih se odločitve še vedno sprejemajo po posebnem zakonodajnem postopku. Pobude EU na področju obdavčitve že od leta 1958 sprejema Svet na predlog Komisije, Evropski parlament pa ima le posvetovalno vlogo. Izključitev neposredno izvoljenega Evropskega parlamenta iz odločanja na tako pomembnem področju politike, kot je obdavčitev, je v nasprotju z demokratičnimi cilji Unije. S prehodom na redni zakonodajni postopek bi se ta demokratični primanjkljaj odpravil.

Komisija si že od začetka sedanjega mandata prizadeva za pravičnejši in učinkovitejši evropski davčni sistem. Države članice so se dogovorile o vrsti novih naprednih pravil, da bi zaščitile svoja sredstva pred izogibanjem davkom od dohodkov pravnih oseb po vsej EU ter hkrati zagotovile pravičnejše in stabilnejše okolje za podjetja.

Zato je predsednik Juncker v svojem govoru o stanju v Uniji za leti 2017 in 2018⁴ v zvezi z nekaterimi davčnimi zadevami predlagal prehod na glasovanje s kvalificirano večino.

„Ko gre za pomembna vprašanja enotnega trga, želim, da bi se odločitve v Svetu pogosteje in lažje sprejemale s kvalificirano večino – ob enakopravni udeležbi Evropskega parlamenta. Za

³ Z enotnim evropskim aktom iz leta 1986, ki je začel veljati 1. julija 1987, je bilo soglasje kot splošno pravilo za usklajitev pravil enotnega trga nadomeščeno z glasovanjem s kvalificirano večino. Temu so sledile nadaljnje faze, pri čemer je bilo glasovanje s kvalificirano večino razširjeno na veliko različnih politik, vključno s pravosodnim sodelovanjem v civilnih zadevah, usklajevanjem na področju kazenskega prava in policijskim sodelovanjem.

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

to nam ni treba spreminjati Pogodb. V veljavnih pogodbah obstajajo tako imenovane „premostitvene klavzule“, ki nam na nekaterih področjih omogočajo glasovanje s kvalificirano večino namesto s soglasjem – če tako soglasno odloči Evropski svet.

Močno zagovarjam tudi prehod na glasovanje s kvalificirano večino pri odločanju o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb, davku na dodano vrednost, poštteni obdavčitvi za digitalno industrijo in obdavčitvi finančnih transakcij.“

V skladu s tem namen tega sporočila ni predlagati spremembo delitve pristojnosti EU na področju obdavčitve ali prehod na sistem usklajenih stopenj dohodnine in davka od odhodkov pravnih oseb po vsej EU. V njem je predlagana le sprememba načina, kako EU izvaja svoje pristojnosti na področju obdavčitve, vključno s časovnim načrtom za doseg tega cilja. Sporočilo bi moralo sprožiti široke politične razprave in služiti kot prispevek za voditelje EU pred naslednjimi evropskimi volitvami. Glede na te razprave in na podlagi prednostnih nalog za prihodnja leta se bo Komisija odločila, katere konkretne predloge je treba sprejeti.

2. Zakaj so potrebne spremembe?

2.1 Boljša davčna politika za močnejši in konkurenčnejši enotni trg

Zaradi soglasja obdavčitev ne more v celoti izkoristiti svojega potenciala za ohranjanje in poglobitev enotnega trga ter za podporo vključujoči rasti v vseh državah. Obdavčitev je osrednjega pomena za vzpostavitev močnega in dinamičnega enotnega trga, ki podpira podjetja, privablja vlagatelje in lahko konkurira najmočnejšim svetovnim trgov. Zaradi svojega vpliva na odločitve podjetij o širitvi, naložbah in zaposlovanju je tudi ključnega pomena za rast in delovna mesta. Poleg tega je ključni element pri zagotavljanju socialne pravičnosti za državljane in enakih konkurenčnih pogojev za podjetja v EU. V nedavni raziskavi Eurobarometer⁵ je tri četrtine anketirancev kot prednostno področje ukrepanja EU dejansko navedlo boj proti davčnim zlorabam.

Vendar davčna politika EU kljub pozitivnemu učinku, ki ga lahko ima, ne izkorišča v celoti svojega potenciala. Podjetja in potrošniki na enotnem trgu imajo koristi od skupnega sklopa pravil in standardov brez kakršnih koli omejitev. V okviru evropske monetarne unije je gospodarska dejavnost poenostavljena z enotno valuto. Vendar sta neposredna in posredna obdavčitev (slednja sicer v manjšem obsegu) še vedno razdrobljeni na 28 različnih nacionalnih zakonodaj. Zaradi te razdrobljenosti države članice podjetjem v EU, zlasti malim in srednjim podjetjem (MSP), nalagajo ogromne stroške izpolnjevanja obveznosti, enotni trg pa je manj privlačen za svetovne naložbe.

V zadnjih letih je soglasje oviralo napredek pri pomembnih davčnih pobudah, ki so potrebne za okrepitev enotnega trga in povečanje konkurenčnosti EU.

Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb je bila na primer prvič predlagana leta 2011 kot sodoben, podjetjem prijazen in pravičen sistem davka od dohodkov

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/sl/headlines/economy/20160707STO36204/davcne-goljufije-75-odstotkov-evropejcev-zeli-vec-ukrepov-eu>.

pravnih oseb za celotno EU. Ta osnova⁶, ki je bila ponovno predlagana leta 2016, bi podjetjem zagotovila izjemno poenostavitve, lažje poslovanje in pravno varnost, hkrati pa bi zagotovila tudi, da multinacionalke plačujejo pravičen in sorazmeren delež davka tam, kjer ustvarjajo dobiček. Vendar o njej še vedno potekajo pogajanja v Svetu, saj si države članice še naprej prizadevajo za soglasje o prihodnosti obdavčitve dohodkov pravnih oseb.

Standardni obračun DDV je še en predlog, ki bi temeljito izboljšal poslovno okolje na enotnem trgu. S preprostim in usklajenim sistemom za izpolnjevanje obračunov DDV bi zagotovil zmanjšanje upravnega bremena za družbe, ki poslujejo čezmejno, za 15 milijard EUR na leto. Vendar so države članice v svojih prizadevanjih za soglasje zašle v smer, ki je v celoti ogrožala cilj poenostavitve. Na koncu je morala Komisija leta 2016 predlog umakniti, družbe v EU pa se morajo še naprej soočiti z 28 različnimi obrazci za obračun DDV.

Stroški neukrepanja v davčni politiki EU

Dokončna ureditev DDV bi lahko prispevala k odpravi letne vrzeli DDV v višini 147 milijard EUR⁷ zaradi davčnih utaj in izogibanja davkom ter k zmanjšanju goljufij na področju DDV, zaradi katerih imajo javni proračuni izgubo v višini približno 50 milijard EUR na leto⁸.

Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bi dolgoročno povečala naložbe v EU za največ 3,4 %, rast pa za največ 1,2 % (kar ustreza približno 180 milijardam EUR⁹).

Z davkom na finančne transakcije, ki ga je Komisija predlagala¹⁰ leta 2011, bi se ustvarili novi prihodki v višini 57 milijard EUR na leto.

Davek na digitalne storitve, ki je bil predlagan¹¹ leta 2018 kot kratkoročna rešitev, bi prinesel približno 5 milijard EUR letnih prihodkov v Uniji in preprečil razdrobljenost enotnega trga¹².

Soglasnost pri obdavčitvi je negativno vplivala tudi na širše prednostne naloge politike EU. Obdavčitev je bistvena tudi za številne najbolj ambiciozne projekte EU, vključno z ekonomsko in monetarno unijo, unijo kapitalskih trgov, enotnim digitalnim trgom, okvirom

⁶ COM(2016) 685 final z dne 25. oktobra 2016.
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:50e07d41-9b7f-11e6-868c-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF.

⁷ Študija in poročila o vrzeli pri pobiranju DDV v državah članicah EU-28 – končno poročilo za leto 2018: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf.

⁸ Skupni znesek vrzeli pri pobiranju DDV za obdobje 2011–2016 znaša več kot 960 milijard EUR.

⁹ Glede na velikost gospodarstva EU v letu 2017.

¹⁰ COM(2011) 594 final. Ko je postalo jasno, da ta prvotni predlog za usklajen davek na finančne transakcije za celotno EU ne bo prejel soglasne podpore v Svetu, je Komisija na zahtevo 11 držav članic predložila predlog za odobritev okrepljenega sodelovanja na tem področju (COM(2013) 71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. V sporočilu Komisije z naslovom „Čas za vzpostavitev modernega, pravičnega in učinkovitega standarda obdavčenja za digitalno gospodarstvo“ je navedeno, da podjetja z digitalnimi poslovnimi modeli plačajo manj kot polovico davčne stopnje podjetij s tradicionalnimi poslovnimi modeli, in sicer s povprečno dejansko davčno stopnjo v višini 9,5 % v primerjavi s 23,2 %.

za podnebje in energijo za leto 2030 in krožnim gospodarstvom. Predlog Komisije o spremembi direktive o davku na energijo¹³ je bil na primer namenjen podpori okoljskim, podnebnim in energetskim ciljem EU z upoštevanjem emisij CO₂ pri davčni stopnji za gorivo. Predlog bi prispeval k povečanju potenciala obdavčitve energije za uresničitev zavez v zvezi s podnebnimi spremembami in za podporo trajnostni rasti. Poleg tega bi se z njim odpravilo paradoksalno stanje, v katerem so goriva, ki najbolj onesnažujejo okolje, včasih najmanj obdavčena v Evropi. Vendar države članice niso uspele doseči soglasja, predlog pa je bil na koncu umaknjen, da bi se izognili besedilu, ki bi bilo v nasprotju z zastavljenimi cilji. Posledično je trenutni pravni okvir EU za obdavčitev energije še vedno v nasprotju z okoljskimi in podnebnimi cilji Unije, načelo „onesnaževalec plača“ iz Pogodb pa se ne izvaja v celoti. Usklajena in ciljno usmerjena obdavčitev negativnih socialnih in okoljskih zunanjih učinkov na enotnem trgu EU, na primer na področju prometa in energije, na podlagi načel „uporabnik plača“ in „onesnaževalec plača“ bi EU omogočila prehod na učinkovitejše in bolj trajnostno gospodarstvo. To kaže na samouničujoč značaj soglasja pri obdavčitvi in dodatno dokazuje, da so potrebne spremembe.

Kljub soglasju je v zadnjih letih prišlo do pomembnega napredka v davčni politiki EU, vendar v veliki meri kot odziv na pritisk javnosti. Od leta 2015 je bil sprejet sklop nove zakonodaje za povečanje davčne preglednosti¹⁴, boj proti davčnim zlorabam¹⁵ in goljufijam na področju DDV¹⁶ ter reformo pravil o DDV, ki se uporabljajo za elektronsko poslovanje¹⁷. Poleg tega so države članice v okviru Sveta sodelovale tudi pri pripravi skupnega črnega seznama nekooperativnih davčnih jurisdikcij. To dokazuje, da države članice priznavajo vrednost ukrepanja EU na področju obdavčitve in da lahko z ustrezno politično voljo dosežejo soglasje.

Vendar je nedavni zagon na področju obdavčitve v veliki meri temeljil na pritisku javnosti in zunanjih vplivih. Zaradi finančne krize in medijskih škandalov v zvezi z davki¹⁸ so državljani zahtevali pravičnejšo in učinkovitejšo obdavčitev ter izvajali pritisk na države članice, da

¹³ COM(2011) 169 final.

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

¹⁵ Direktiva Sveta (EU) 2016/1164 z dne 12. julija 2016 o določitvi pravil proti praksam izogibanja davkom, ki neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (ATAD 1) (UL L 193, 19.7.2016, str. 1–14), in Direktiva Sveta (EU) 2017/952 z dne 29. maja 2017 o spremembi Direktive (EU) 2016/1164 v zvezi s hibridnimi neskladji s tretjimi državami (ATAD 2) (UL L 144, 7.6.2017, str. 1–11).

¹⁶ Uredba Sveta (EU) 2017/2454 z dne 5. decembra 2017 o spremembi Uredbe (EU) št. 904/2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (UL L 348, 29.12.2017, str. 1–6); Uredba Sveta (EU) 2018/1541 z dne 2. oktobra 2018 o spremembi uredb (EU) št. 904/2010 in (EU) 2017/2454 glede ukrepov za okrepitev upravnega sodelovanja na področju davka na dodano vrednost (UL L 259, 16.10.2018, str. 1–11); Sporazum med Evropsko unijo in Kraljevino Norveško o upravnem sodelovanju, boju proti goljufijam in izterjavi terjatev na področju davka na dodano vrednost (UL L 195, 1.8.2018, str. 3–22).

¹⁷ Direktiva Sveta (EU) 2017/2455 z dne 5. decembra 2017 o spremembi Direktive 2006/112/ES in Direktive 2009/132/ES v zvezi z nekaterimi obveznostmi glede davka na dodano vrednost, ki veljajo za opravljanje storitev in prodajo blaga na daljavo (UL L 348, 29.12.2017, str. 7–22).

¹⁸ Offshore Leaks (april 2013), Lux Leaks (november 2014), Swiss Leaks (februar 2015), panamski dokumenti (april 2015), Bahamas Leaks (september 2016), Football Leaks I (november 2016), rajski dokumenti (november 2017), Dubaï Papers (september 2018), Football Leaks II (november 2018), Cum-Ex Files (november 2018).

izvedejo nujno potrebne reforme. Države članice je k ukrepom EU spodbudil tudi razvoj na področju obdavčitve na mednarodni ravni, kot je projekt G20/OECD o eroziji davčne osnove in preusmerjanju dobička. Vendar se davčna politika EU ne bi smela zanašati na ogorčenje javnosti ali načrte zunanjih partnerjev, da bi učinkovito odpravila pomanjkljivosti in napredovala pri doseganju skupnih ciljev. Nekateri zelo pomembni davčni predlogi, katerih cilj je povečati učinkovitost enotnega trga, še vedno niso sprejeti. Hitrost davčne politike EU bi morala biti usklajena z ambicijami ciljev, ki jih podpira. Države članice bi morale biti zmožne zagotoviti prave ukrepe ob pravem času, da bi oblikovale v prihodnost usmerjen davčni okvir in se uspešno odzvale na nove izzive. Zato je potreben učinkovitejši postopek odločanja.

2.2 Skupna suverenost za zaščito nacionalne davčne suverenosti

Obdavčitev je močno povezana z nacionalno suverenostjo. Z vidika držav članic so davki skupaj s proračuni neposredno povezani s pretežno političnimi odločitvami, za katere je potrebna odgovornost v odnosu do nacionalnih volilnih enot. Organi držav članic so v celoti odgovorni za pobiranje in nadzor davkov na svojem ozemlju, da se izpolnijo proračunske potrebe. Poleg tega lahko države članice obdavčitev dojemajo kot vprašanje nacionalne varnosti na številnih ključnih področjih, kot je oskrba z energijo. V tem smislu nekatere države članice menijo, da pravilo soglasja zagotavlja spoštovanje nacionalne suverenosti na področju obdavčitve v primeru neželenih sprememb, določenih na ravni EU. Nekatere se tudi bojijo, da bi brez tega pravila EU presegla svoje pristojnosti in posegala v stopnje davka od dohodkov pravnih oseb, dohodnino ali druge davke, ki ne vplivajo na enotni trg. Ti strahovi so neupravičeni.

Da bi lahko davčna politika EU v celoti izkoristila svoj potencial in da bi lahko Svet pravočasno sprejel fiskalne ukrepe, ki ustrezajo enotnemu trgu z zelo povezanimi gospodarstvi, je treba postopek odločanja prilagoditi. V svetu mobilnih podjetij, digitaliziranih dejavnosti in neopredmetenih sredstev davčne politike ni več mogoče upravljati zgolj znotraj nacionalnih meja. Sodobnih groženj za davčne osnove držav članic, vključno s škodljivo davčno konkurenco in agresivnim davčnim načrtovanjem, ni mogoče preprečiti enostransko. Edini način, kako lahko države članice dosežejo svoje cilje politike in zaščitijo svoje davčne osnove pred grožnjami, je s sodelovanjem.

Usklajevanje davčnih politik na ravni EU lahko dejansko zaščiti zmožnost držav članic, da sprejemajo in izvajajo ukrepe, s tem pa tudi njihove suverene pravice. Zaradi svoboščin iz Pogodb imajo države članice na področju obdavčitve skupno suverenost. S preходом na odločanje s kvalificirano večino se na noben način ne bi zmanjšale pristojnosti držav članic na področju obdavčitve ali spremenila pristojnost EU na tem področju. Vendar bi se s preходом zagotovilo učinkovitejše odločanje z namenom uveljavljanja skupne suverenosti na ravni EU, kar bi državam članicam omogočilo, da obravnavajo skupne izzive, zaščitijo svoje prihodke, izvajajo rasti prijazne davčne politike in preprečijo zunanja tveganja za svoje davčne osnove. Skupni ukrepi EU so na primer edini način za boj proti čezmejnimi goljufijam na področju DDV, ki povzročajo izgube javnih prihodkov v višini 50 milijard EUR na leto, ter davčnim utajam in izogibanju davkom, ki po ocenah povzročajo izgube v višini 50–70 milijard EUR na leto. Suverenost držav članic za ukrepanje na ravni EU o

ključnih davčnih vprašanjih je v tem pogledu pogosto koristnejša od njihove nacionalne suverenosti na tem področju v novem mednarodnem okviru.

Vendar države članice uporabljajo suverenost in soglasje kot podlago za svoje argumente za zaščito posebnih nacionalnih interesov v škodo enotnega trga. Suverenost in soglasje državam članicam omogočata, da svoje ekonomske modele oblikujejo na podlagi koncepta davčnega sistema, namenjenega privabljanju nekaterih dejavnosti ali potrošnikov, kot so zelo nizke trošarinske stopnje za tobak in alkohol ali privlačne davčne ureditve za podjetja ali premožne posameznike. Da bi države članice zaščitile svoje interese na določenih področjih, včasih blokirajo napredek pri nekaterih davčnih spisih, medtem ko bi bil kolektivni pristop učinkovitejši in bi zaščitil širše interese EU. Za sprejetje direktive o davkih na prihranke¹⁹ je bilo na primer potrebnih več kot 14 let, za začetek njenega izvajanja pa še dve dodatni leti. Sprememba, ki je bila predlagana leta 2008²⁰ in s katero bi ta direktiva postala popolnoma učinkovita v boju proti davčnim utajam, je bila blokirana za nadaljnjih šest let. Tako je upravičeno vprašanje, ali je stanje, v katerem lahko ena sama država članica blokira pobude, ki jih želi preostalih 27 držav članic, koristno za njihovo nacionalno suverenost.

Davčna konkurenca sama po sebi ni slaba. Vendar lahko v nekaterih primerih zmanjša možnosti politike vseh držav članic. Davčni ukrepi v eni državi članici, namenjeni privabljanju mobilnih davčnih osnov, kot so dohodki iz kapitala, na primer običajno znižujejo raven obdavčitve takih dohodkov v vseh državah članicah. Da bi te države članice nadomestile to znižanje, morajo pogosto povečati obdavčitev manj mobilnih davčnih osnov, kot so dohodki od dela ali potrošnja. Zato je breme za delavce, potrošnike in domača podjetja večje. To ogroža pravičnost davčnih sistemov držav članic in rasti naklonjeno agendo celotne EU. Tako bi glasovanje s kvalificirano večino pomagalo ublažiti čezmejne učinke davčne konkurence.

Davčna politika EU ne bi smela biti odvisna od pravila soglasja, ki ga je mogoče zlorabiti za izključno nacionalne interese ter na račun enotnega trga in potreb drugih držav članic. Prehod na glasovanje s kvalificirano večino na področju obdavčitve bi državam članicam omogočil, da učinkoviteje nadzorujejo del svoje skupne suverenosti v interesu celotne Unije ter za večje kolektivne in individualne rezultate.

2.3 Boljše odločanje za boljše odločitve in večjo demokratično legitimnost

S preходом na glasovanje s kvalificirano večino bi se izboljšala kakovost odločitev Sveta na področju obdavčitve. Soglasje ovira učinkovito odločanje iz štirih razlogov.

Prvič, zelo težko je doseči kakršen koli kompromis, saj lahko dogovor prepreči že ena sama država članica. V tem smislu so države članice zadržane v resnih pogajanjih o rešitvah v Svetu, saj vedo, da lahko preprosto dajo veto na kakršen koli rezultat, ki ga ne želijo. Ta

¹⁹ Direktiva Sveta 2003/48/ES z dne 3. junija 2003 o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti (UL L 157, 26.6.2003, str. 38–48).

²⁰ Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2003/48/ES o obdavčevanju dohodka od prihrankov v obliki plačil obresti (COM(2008) 727 final z dne 13. novembra 2008).
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en.

„kultura soglasja“ včasih spodbuja države članice, ministre in nacionalne uprave, da se osredotočajo na ohranitev svojih nacionalnih sistemov, namesto da bi si prizadevali za kompromis, ki je potreben za zaščito splošnih interesov EU. To pojasnjuje, zakaj je za številne predloge na področju obdavčitve potrebno več let, da države članice dosežejo dogovor, ali zakaj so ti predlogi preprosto blokirani brez kakršne koli razprave.

Drugič, tudi če se na področju obdavčitve doseže dogovor s soglasjem, je to običajno na ravni najmanjšega skupnega imenovalca, kar omejuje pozitiven učinek za podjetja in potrošnike ali povečuje zapletenost izvajanja. Direktiva o izdajanju računov z obračunanim DDV²¹ je bila na primer sprejeta kljub razlikam med zahtevami glede izdajanja računov, ki izhajajo iz možnosti, ki so na voljo državam članicam.

Tretjič, soglasje na področju obdavčitve je povzročilo nekatere neželene učinke v postopku odločanja, saj lahko nekatere države članice izkoristijo pomembne davčne predloge kot pogajalsko sredstvo za druge zahteve, ki jih morda imajo pri povsem ločenih spisih, ali da bi prisilile Komisijo k pripravi zakonodajnih predlogov. Tako je bilo na primer, ko so nekatere države članice zavirale dogovor o direktivi proti izogibanju davkom, ker so želele pridobiti dovoljenje za mehanizem obrnjene davčne obveznosti za DDV.

Četrtrič, soglasje na področju obdavčitve je samouničujoče. Soglasno sprejete odločitve se lahko razveljavijo le soglasno. Zaradi tega so države članice pogosto preveč previdne, kar zmanjšuje ambicije in slabi končni rezultat. Države članice se bojijo, da bi se dogovorile o direktivi, ki bi jim preprečila pravilno pobiranje davkov ali ki bi nato drugi državi članici dala neželjeno prednost, saj v takem stanju ne bi mogle popraviti zakonodaje brez soglasja druge države članice.

Odločanje na področju obdavčitve bi se izboljšalo tudi z vključitvijo Evropskega parlamenta. V zadnjih letih, ko so bili davčni škandali v središču medijske pozornosti vsakih šest mesecev, je Evropski parlament pomembno vplival na davčno politiko EU. Prek številnih začasnih odborov je uporabil svojo politično moč za spodbujanje ambicioznega načrta za pravično obdavčitev. Vendar Evropski parlament v okviru trenutnega posebnega zakonodajnega postopka na področju obdavčitve nima pravice do glasovanja. Zato je politični pritisk edini instrument, s katerim lahko vpliva na davčne odločitve EU. Prehod na kvalificirano večino po rednem zakonodajnem postopku bi Evropskemu parlamentu omogočil, da v celoti prispeva k oblikovanju davčne politike EU. Ker ga ne zavezujejo nacionalni pritiski in interesi, bi lahko zagotovil nov pristop k davčnim pogajanjem, s čimer bi se lahko bolje odražale potrebe celotne Unije. Če bi imel Evropski parlament enako težo pri odločanju o končni obliki pobud davčne politike EU, bi pomagal ustvariti okolje, v katerem bi se države članice zares pogajale. Poleg tega bi lahko prehod na glasovanje s kvalificirano večino po rednem zakonodajnem postopku prispeval k učinkovitejšim, bolj relevantnim in bolj ambicioznim rezultatom davčne politike EU.

²¹ Direktiva Sveta 2010/45/EU z dne 13. julija 2010 o spremembah Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede pravil o izdajanju računov (UL L 189, 22.7.2010, str. 1–8).

3. Katere možnosti za prehod s soglasja na glasovanje s kvalificirano večino so določene v Pogodbah EU?

Ni prvič, da je soglasje na področju obdavčitve pod vprašajem. Komisija je s podporo Evropskega parlamenta v okviru sprememb Pogodb že večkrat predlagala prehod na glasovanje s kvalificirano večino v davčni politiki EU. Vendar so nekatere države članice to označile kot nesprejemljivo in vprašanje je ostalo nerešeno. Glede na navedene razloge in vse večjo potrebo po učinkovitejšem odločanju na področju obdavčitve je treba ponovno začeti razpravo o tem.

Ko gre za odločanje o predlogih na področju obdavčitve, sta Pogodbi EU jasni. Splošno pravilo je, da mora Svet soglasno sprejeti davčne predloge po posebnem zakonodajnem postopku (**člena 113 in 115 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)**²²). Vendar Pogodbi vsebujeta tudi druge določbe, ki omogočajo uporabo drugih postopkov poleg soglasja, ne da bi ju bilo treba pri tem spremeniti.

Postopek okrepljenega sodelovanja²³ na primer omogoča skupini vsaj devetih držav članic, da skupaj izvedejo predlagano pobudo, če se izkaže, da ni mogoče doseči soglasja v Svetu. Leta 2013 je bilo okrepljeno sodelovanje predlagano za davek na finančne transakcije, o katerem so vse države članice razpravljale od leta 2011. Deset sodelujočih držav članic se o tem predlogu še vedno pogaja in poskuša doseči soglasen kompromis. Okrepljeno sodelovanje je lahko dobra možnost za napredek pri nekaterih pobudah EU z manjšo skupino držav, vendar ni najboljša rešitev za reševanje širših težav s soglasjem v davčni politiki EU ali za zagotovitev napredka in doslednosti na celotnem enotnem trgu.

Pogodbi vsebujeta tudi posebna člena, ki omogočata glasovanje s kvalificirano večino v posebnih okoliščinah. V skladu s **členom 116 PDEU** je glasovanje s kvalificirano večino po rednem zakonodajnem postopku mogoče, da se odpravi izkrivljanje konkurence zaradi različnih davčnih pravil, če ga ni bi bilo mogoče odpraviti na podlagi posvetovanja z državami članicami. Vendar za to določbo veljajo strogi pogoji in z njo ni mogoče obravnavati vseh trenutnih pomanjkljivosti, ki izhajajo iz soglasja. Člen 116 PDEU doslej še ni bil uporabljen, vendar ga je Komisija po potrebi pripravljena uporabiti. Glasovanje s kvalificirano večino se lahko uporabi tudi za ukrepe za boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije (**člen 325 PDEU**). Glede na to, da je DDV lastno sredstvo EU, bi se to lahko uporabilo za nekatere ukrepe za boj proti goljufijam na področju DDV, vendar bi moralo biti področje uporabe pobude natančno opredeljeno.

Najbolj praktičen način za prehod s soglasja na glasovanje s kvalificirano večino na področju obdavčitve bi bila uporaba „premostitvenih klavzul“ iz Pogodb. To bi za razliko od navedenih možnosti omogočilo bolj strukturiran način prehoda s soglasja.

²² Prvi pododstavek člena 192(2) in člen 194(3) PDEU določata, da mora Svet po posebnem zakonodajnem postopku soglasno sprejeti tudi določbe/ukrepe na področju okolja in energije, ki so „zlasti davčne narave“.

²³ Člen 20 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in členi 326–334 PDEU.

Premostitvene klavzule

Člen 48(7) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) določa splošno premostitveno klavzulo. To omogoča, da ukrepe na zadevnem področju, ki so bili prej sprejeti s soglasjem, po novem sprejme Svet z glasovanjem s kvalificirano večino ali po rednem zakonodajnem postopku.

Klavzula se aktivira na pobudo Evropskega sveta, ki navede obseg predvidene spremembe odločanja in o tem uradno obvesti nacionalne parlamente. Če nacionalni parlamenti v šestih mesecih temu ne nasprotujejo, lahko Evropski svet po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme odločitev.

Splošna premostitvena klavzula omogoča uvedbo glasovanja s kvalificirano večino, vendar še vedno po posebnem zakonodajnem postopku, v okviru katerega ima Evropski parlament le posvetovalno vlogo. Omogoča pa tudi glasovanje s kvalificirano večino po rednem zakonodajnem postopku, tj. s soodločanjem Evropskega parlamenta.

Člen 192(2) PDEU določa posebno premostitveno klavzulo za ukrepe na področju okolja, za katere se trenutno uporablja soglasje, vključno z določbami, ki so „zlasti davčne narave“. Ta možnost je pomembna zlasti za boj proti podnebnim spremembam in za doseganje ciljev okoljske politike.

Za prehod na redni zakonodajni postopek za davčne ukrepe na tem področju mora Svet to soglasno sprejeti na podlagi predloga Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Kot je bilo že omenjeno v zvezi z vprašanjem suverenosti, prehod na glasovanje s kvalificirano večino ne bi vplival na sedanje pristojnosti držav članic na področju obdavčitve. Lizbonska pogodba dejansko vključuje protokol²⁴, v katerem je navedeno, da navedena pogodba v ničemer ne spreminja obsega ali uveljavljanja pristojnosti EU v zvezi z obdavčitvijo. Postopen prehod s soglasja na glasovanje s kvalificirano večino na nekaterih področjih obdavčitve bi bil v skladu s tem načelom. Zadevne pristojnosti držav članic in Unije bi ostale nespremenjene. Spremenil bi se zgolj način odločanja v prihodnosti, s čimer bi se morale države članice soglasno strinjati v okviru uveljavljanja svoje suverenosti.

Prehod na glasovanje s kvalificirano večino bi v vsakem primeru pomenil demokratično odločitev, ki je v celoti pod nadzorom držav članic. Vključitev premostitvene klavzule v Lizbonsko pogodbo je bila njihova soglasna odločitev, za aktivacijo klavzule pa bo potrebna soglasna odločitev Evropskega sveta. Poleg tega lahko vsak nacionalni parlament nasprotuje tej spremembi, potrditi pa jo mora Evropski parlament.

4. Pot naprej: časovni načrt za postopen in ciljno usmerjen prehod

Komisija se ne ukvarja več z vprašanjem, ali je treba na področju obdavčitve preiti s soglasja, temveč s tem, kako in kdaj izvesti ta prehod. Evropski parlament ter številne

²⁴ Protokol o pomislekih irskega naroda o Lizbonski pogodbi (UL L 60, 2.3.2013, str. 131–139), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4).

države članice in deležniki so izrazili enako stališče²⁵. Glasovanje s kvalificirano večino bi omogočilo, da bi se v celoti izkoristil potencial davčne politike EU ter da bi države članice sprejemale hitrejša, učinkovitejša in bolj demokratična kompromise. S preходом na redni zakonodajni postopek bi se tudi zagotovilo, da bodo imele davčne odločitve koristi od konkretnih prispevkov Evropskega parlamenta, s čimer bi se izboljšala zastopanost stališč državljanov in povečala odgovornost.

Najboljši način, kako doseči ta cilj, je s postopnim in ciljno usmerjenim pristopom ter jasnimi mejniki. To bi državam članicam omogočilo, da se skupaj prilagodijo temu postopku in prispevajo k njemu ter preprečijo pretrese in spore, ki bi jih lahko povzročila takojšnja sprememba. Zato Komisija za davčno politiko EU predlaga postopen prehod na glasovanje s kvalificirano večino po rednem zakonodajnem postopku.

V prvi fazi bi bilo treba glasovanje s kvalificirano večino uporabljati za ukrepe, ki nimajo neposrednega učinka na pravice držav članic do obdavčitve, davčne osnove ali davčne stopnje, vendar so pomembni za boj proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in izogibanju davkom ter za lažje izpolnjevanje davčnih obveznosti za podjetja na enotnem trgu. To bi vključevalo ukrepe za izboljšanje upravnega sodelovanja in vzajemne pomoči med državami članicami v boju proti davčnim goljufijam, davčnim utajam in izogibanju davkom ter sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in tretjimi državami na tem področju. V to kategorijo bi spadale tudi pobude za boj proti davčnim zlorabam, o katerih so se države članice že dogovorile na mednarodni ravni, kot so na primer pobude, o katerih je potekala razprava v okviru ukrepov OECD za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička²⁶. Poleg tega bi morala prva faza zajemati tudi pobude, namenjene predvsem za lažje izpolnjevanje davčnih obveznosti za podjetja na enotnem trgu, kot so usklajene obveznosti poročanja. Ta davčna vprašanja so običajno manj sporna za države članice, ki jasno priznavajo potrebo po ukrepanju EU, pri čemer jih običajno blokira le soglasje, in sicer zaradi drugih interesov ali spisov. Prehod na glasovanje s kvalificirano večino na teh področjih bi tako omogočil hitrejši in učinkovitejši postopek za doseganje dogovora o pretežno soglasnih zadevah.

V drugi fazi bi morale glasovanje s kvalificirano večino zajemati ukrepe, ki so zlasti davčne narave in so namenjeni podpori drugim ciljem politike. To lahko vključuje zlasti boj proti podnebnim spremembam, varstvo okolja ali izboljšanje javnega zdravja ali prometne politike. Učinkovitejša davčna odločitve na teh področjih bi omogočile izvajanje okolju prijazne energetske politike, na primer v podporo ambicioznim ciljem EU v zvezi s podnebnimi spremembami. Posebna premostitvena klavzula iz Pogodb²⁷ na področju okolja, ki zajema predvsem določbe, ki so zlasti davčne narave, ponuja očiten način za prehod s soglasja na tem področju. Ta premostitvena klavzula doslej še ni bila uporabljena, vendar jo je Komisija po potrebi pripravljena uporabiti. Za vsa druga področja politike bi bila potrebna splošna premostitvena klavzula.

²⁵ Priporočilo Evropskega parlamenta z dne 13. decembra 2017 Svetu in Komisiji po preiskavi o pranju denarja, izogibanju davkom in davčni utaji (2016/3044 (RSP)), odstavek 205. Glej tudi Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 16. februarja 2017 o boljšem delovanju Evropske unije z izkoriščanjem potenciala Lizbonske pogodbe (2014/2249 (INI)), odstavek 27.

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

²⁷ Člen 192(2) PDEU.

V tretji fazi bi se bilo treba osredotočiti na področja obdavčitve, ki so v veliki meri že usklajena ter jih je treba nadalje razviti in prilagoditi novim razmeram. To bi zajemalo zlasti DDV in trošarine. Hitrejše odločanje EU na teh področjih bi davčnim upravam in sistemom držav članic omogočilo, da sledijo najnovejšemu tehnološkemu razvoju in spremembam na trgu. EU ima na primer 25 let po uvedbi enotnega trga sistem DDV, ki je bil zasnovan pred več kot 40 leti ter je za podjetja in uprave preveč zapleten in dovzeten za goljufije. To se ne bo spremenilo, dokler se države članice ne bodo dogovorile o dokončni ureditvi za oblikovanje vzdržnega, na goljufije odpornega in podjetjem prijaznega sistema DDV za prihodnost. Poleg tega je za inovacije na trgih tobačnih izdelkov in alkohola potreben hiter odziv, da bi se zagotovila ustrezna ureditev novih izdelkov z davčnega vidika. Glasovanje s kvalificirano večino bi preprečilo, da lahko majhno število držav članic blokira posodobitev usklajenih pravil EU. Dejstvo, da je DDV lastno sredstvo EU, krepi potrebo po učinkovitejšem odločanju na tem področju.

V četrti fazi bi se glasovanje s kvalificirano večino uvedlo tudi za druge pobude na področju obdavčitve, ki so potrebne za enotni trg ter pravično in konkurenčno obdavčitev v Evropi. Za dokončanje enotnega trga z davčnega vidika so potrebni nekateri obsežni davčni projekti. Kot je bilo že navedeno, konsolidirana skupna osnova za davek od dohodkov pravnih oseb zaradi soglasja še vedno napreduje zelo počasi, čeprav bi zagotovila na prihodnost pripravljen, konkurenčen in pravičen sistem davka od dohodkov pravnih oseb, ki ga EU potrebuje za konkurenčnost na svetovni ravni. Glasovanje s kvalificirano večino bi lahko pomagalo odpraviti to stanje ter zagotoviti varnost in stabilnost za podjetja po vsej EU. Pereče vprašanje je tudi potreba po celoviti rešitvi za obdavčitev v digitalnem gospodarstvu. Trdna zakonodaja EU je potrebna za zagotovitev, da so podjetja, ki se ukvarjajo z digitalnimi dejavnostmi, obdavčena pravično in učinkovito. Unija si ne more privoščiti zamud na tem področju, saj imajo države članice težave pri doseganju soglasnega dogovora. Prehod na glasovanje s kvalificirano večino glede celovite rešitve za obdavčitev v digitalnem gospodarstvu bi pomagal povečati pravičnost in vzdržnost davčnih sistemov, hkrati pa bi prispeval k stabilnemu enotnemu digitalnemu trgu.

5. Naslednji koraki

Potreba po boljši pripravi zakonodaje v davčni politiki EU je očitna. Enotni trg ter ekonomska in monetarna unija zahtevata davčno politiko, ki bo vsem omogočila, da izkoristijo vedno večjo gospodarsko in finančno povezanost EU. Zaradi hitrih sprememb v mednarodnem davčnem okolju ter ravnanju podjetij in potrošnikov je treba uvesti davčni sistem EU, ki bo ustrezen in konkurenčen na svetovni ravni. Širši evropski cilji za boj proti podnebnim spremembam, spodbujanje trajnostne rasti, delovnih mest in naložb, izkoriščanje prednosti digitalizacije ter zagotovitev pravičnega in trajnostnega socialnega modela zahtevajo hitre in učinkovite davčne ukrepe za njihovo podporo.

Na področju obdavčitve posebni zakonodajni postopek s soglasjem in zgolj posvetovalna vloga Evropskega parlamenta nista v skladu z resničnostjo, s katero se ta politika trenutno sooča. Komisija s tem sporočilom poziva Evropski svet, Evropski parlament, Svet in vse deležnike, naj začnejo odprto razpravo o glasovanju s kvalificirano

večino v davčni politiki EU z večjo udeležbo Evropskega parlamenta ter opredelijo pravočasen in pragmatičen pristop za njegovo uvedbo.

Komisija poziva voditelje EU, naj:

- **podprejo časovni načrt** iz tega sporočila;
- **hitro sprejmejo odločitev glede uporabe splošne premostitvene klavzule** (člen 48(7) PEU) za prvo fazo za zadeve, ki nimajo neposrednega učinka na pravice držav članic do obdavčitve, davčne osnove ali davčne stopnje, ter za drugo fazo za primere, ko obdavčitev podpira druge cilje politike, da bi se omogočil prehod na glasovanje s kvalificirano večino po rednem zakonodajnem postopku. V ta namen poziva Evropski svet, naj nacionalne parlamente uradno obvesti o tej pobudi in zaprosi za odobritev Evropskega parlamenta;
- **proučijo možnost uporabe splošne premostitvene klavzule** (člen 48(7) PEU) za tretjo fazo za področja, na katerih je obdavčitev v veliki meri že usklajena, ter za četrto fazo za druge pobude, ki so potrebne za enotni trg in pravično obdavčitev, in sicer do konca leta 2025, da bi se na teh področjih omogočil prehod na glasovanje s kvalificirano večino po rednem zakonodajnem postopku.