



Strasbourg, 15.1.2019.
COM(2019) 8 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU I VIJEĆU**

Prema učinkovitijem i demokratskijem odlučivanju u poreznoj politici EU-a

1. Uvod

Oporezivanje je važno za funkcioniranje našeg društva i ključan instrument javne politike na svim razinama upravljanja. Glavni je izvor prihoda za vlade i ključno za osiguravanje učinkovitog i stabilnog gospodarstva u pravednom i uključivom društvu. Zato su mjere za koordinaciju, ujednačavanje i usklađivanje nacionalnih zakonodavstava u području oporezivanja važan alat za politiku na razini EU-a u okvirima utvrđenima u Ugovorima i u skladu s načelom supsidijarnosti. Stoga je već u Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. kao nužan element europske integracije predviđena pravna osnova za te mjere. Porezna politika EU-a je isprva bila usmjerena uglavnom na uklanjanje prepreka jedinstvenom tržištu¹ i sprečavanje narušavanja tržišnog natjecanja. Među uspjesima koji su time postignuti i koji su bili ključni za izgradnju unutarnjeg tržišta je zakonodavstvo o smanjenju dvostrukog oporezivanja za prekogranična poduzeća².

Zakonodavstvo u području oporezivanja već je dugi niz godina usko povezano s nacionalnim suverenitetom zbog njegova utjecaja na nacionalne prihode, proračune i političke odluke. Države članice zagovaraju taj suverenitet, a jednoglasno odlučivanje, uz mogućnost nacionalnog veta, smatraju načinom na koji taj suverenitet zaštititi. Stoga je u Ugovorima zadržano opće pravilo da, prije njihova donošenja na razini EU-a, Vijeće mora jednoglasno odlučiti o prijedlozima u području oporezivanja, što je zahtjev primjeren za manju Uniju s ograničenom integracijom, tradicionalnijim gospodarstvom i manje prekograničnih izazova od sadašnje Unije.

Novi izazovi koji su se pojavili u EU-u i diljem svijeta otkrili su granice jednoglasnog odlučivanja u poreznoj politici na razini EU-a i na nacionalnim razinama. U današnjem većem, modernom i integriranijem EU-u potpuno nacionalan pristup oporezivanju više ne funkcionira, a jednoglasno odlučivanje više nije ni praktično ni učinkovito. Nacionalni i zajednički interesi duboko su povezani. Povećana mobilnost poduzeća i građana znači da porezne odluke jedne države članice mogu znatno utjecati na prihode drugih država članica te na njihovu sposobnost donošenja vlastitih političkih odluka. Globalizacija i digitalizacija stvorile su zajedničke izazove za koje su potrebna zajednička rješenja. Zbog vanjskih konkurentskih pritisaka, kao što je nedavna porezna reforma SAD-a, države članice moraju zajednički štititi interese Unije jačajući konkurentnost poreznog sustava EU-a. Usklađeno djelovanje EU-a u području oporezivanja ključno je za zaštitu prihoda država članica i za osiguravanje poštenog poreznog okruženja za sve. Kako bi porezna politika EU-a držala korak s današnjim okruženjem koje se brzo mijenja, ona mora moći brzo reagirati i prilagođavati se. Međutim, to nije moguće ako vrijedi pravilo jednoglasnog odlučivanja. Pitanja o kojima se u prošlosti moglo raspravljati nekoliko godina, danas će se možda morati

¹ Posebice klauzulom o nediskriminaciji u sadašnjem članku 110. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i uvođenjem zajedničkih pravila kao što su pravila o porezima na promet i porezu na dodanu vrijednost (PDV).

² Primjerice, Direktiva o matičnim društvima i društvima kćerima, Direktiva o kamatama i licencijama te Direktiva o spajanjima.

riješiti u nekoliko mjeseci. Zbog opsega današnjih izazova s kojima se države članice suočavaju važne odluke ne bi trebala moći blokirati jedna država članica.

Oporezivanje je jedino preostalo područje politike EU-a u kojem se odluke donose isključivo jednoglasno. Uzastopnim izmjenama Ugovora u posljednjih 30 godina postupci odlučivanja u drugim područjima prilagođavali su se gospodarskim, okolišnim, društvenim i tehnološkim promjenama te su ostvareni jasni rezultati. Glasovanje kvalificiranom većinom sada je standardno pravilo, među ostalim i u područjima koja su jednako politički osjetljiva kao oporezivanje³. Prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom u drugim područjima politike države članice nisu lako prihvatile. No to su učinile jer su uvidjele da su EU-u potrebni učinkoviti alati za donošenje odluka kako bi mogao djelotvorno savladati sadašnje izazove i u većoj mjeri iskoristiti prednosti jedinstvenog tržišta te ekonomske i monetarne unije. Bez te promjene neka od najvažnijih postignuća europske integracije posljednjih desetljeća ne bi bila moguća.

Iako je odlučivanje kvalificiranom većinom za određene politike predviđeno u izvornim Ugovorima, tek se od druge polovine osamdesetih godina glasovanje kvalificiranom većinom učinkovito primjenjuje, kad je to moguće. Prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom za većinu odluka u pogledu jedinstvenog tržišta, što je proizašlo iz Jedinstvenog europskog akta iz 1986., bio je glavni povod za dovršetak velikog projekta koji je donio novu dinamiku i izvanredne rezultate u Zajednici.

Jedina preostala iznimka otežava napredak u ostvarivanju ciljeva politike EU-a i dovršetku jedinstvenog tržišta. Vrijeme je da se odlučivanje u vezi sa zakonodavstvom o oporezivanju uskladi s odlučivanjem u drugim jednako važnim područjima politike.

Oporezivanje je i jedno od rijetkih područja politike u kojima se odluke još donose posebnim zakonodavnim postupkom. Inicijative EU-a u području oporezivanja od 1958. donosi Vijeće na prijedlog Komisije, a Europski parlament ima samo savjetodavnu ulogu. Isključivanje izravno izabranog Europskog parlamenta iz odlučivanja u tako važnom području politike kao što je oporezivanje u suprotnosti je s demokratskim ciljevima Unije. Prelaskom na redovni zakonodavni postupak taj bi se demokratski deficit riješio.

Komisija od početka sadašnjeg mandata radi na pravednijem i učinkovitijem europskom poreznom sustavu. Države članice dogovorile su niz novih naprednih pravila za zaštitu svojih resursa od izbjegavanja plaćanja poreza na dobit diljem EU-a, istodobno osiguravajući pravednije i sigurnije okruženje za poduzeća.

³ U Jedinstvenom europskom aktu iz 1986., koji je stupio na snagu 1. srpnja 1987., glasovanje kvalificiranom većinom je kao opće pravilo za usklađivanje pravila o jedinstvenom tržištu zamijenilo jednoglasno odlučivanje. Zatim su uslijedili daljnji koraci za proširenje glasovanja kvalificiranom većinom na brojne politike, među ostalim pravosudnu suradnju u građanskim stvarima, usklađivanje u području kaznenog prava i policijsku suradnju.

U tom je kontekstu predsjednik Juncker u svojim govorima o stanju Unije iz 2017. i 2018.⁴ predložio da se za određena porezna pitanja prijeđe na glasovanje kvalificiranom većinom:

Kada je riječ o važnim pitanjima jedinstvenog tržišta, želim da se odluke u Vijeću češće i lakše donose kvalificiranom većinom, uz ravnopravno sudjelovanje Europskog parlamenta. Za to nije potrebno mijenjati Ugovore. Postojećim su Ugovorima predviđene tzv. „prijelazne klauzule” koje nam omogućuju da u određenim slučajevima prijedemo s načela jednoglasnog odlučivanja na odlučivanje kvalificiranom većinom ako Europsko vijeće tako jednoglasno odluči.

Snažno zagovaram prijelaz na glasovanje kvalificiranom većinom o odlukama o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, PDV-u, pravednom oporezivanju u području digitalne industrije te porezu na financijske transakcije.

Prema tome, ovom se Komunikacijom ne namjerava predložiti nikakva izmjena nadležnosti EU-a u području oporezivanja, niti se želi prijeći na sustav usklađenih stopa poreza na dohodak i poreza na dobit diljem EU-a. Ovom se Komunikacijom samo predlaže izmjena načina na koji EU izvršava svoje ovlasti u području oporezivanja te se iznosi plan za postizanje tog cilja. Trebala bi potaknuti široku političku raspravu te poslužiti kao doprinos čelnicima EU-a uoči sljedećih europskih izbora. Na temelju tih rasprava i prioriteta za sljedeće godine Komisija će odlučiti koje konkretne prijedloge treba predstaviti.

2. Zašto je potrebna promjena?

2.1. Bolja porezna politika za snažnije i konkurentnije jedinstveno tržište

Zbog jednoglasnog odlučivanja oporezivanje ne može ostvariti svoj puni potencijal za očuvanje i produbljivanje jedinstvenog tržišta te za podupiranje uključivog rasta u svim zemljama. Oporezivanje je ključno za izgradnju snažnog i dinamičnog jedinstvenog tržišta koje podupire poduzeća, privlači ulagače i koje može konkurirati najsnažnijim globalnim tržištima. Zbog njegova utjecaja na odluke poduzeća o širenju, ulaganju i zapošljavanju iznimno je važno za rast i radna mjesta. Osim toga, oporezivanje je ključni element u osiguravanju socijalne pravde za građane i ravnopravnih uvjeta za poduzeća u EU-u. Naime, u nedavnom istraživanju Eurobarometra⁵ tri četvrtine ispitanika navelo je borbu protiv zlouporabe poreznog sustava kao prioritetno područje djelovanja EU-a.

Međutim, unatoč pozitivnom učinku koji može imati, porezna politika EU-a ne uspijeva ostvariti svoj puni potencijal. Poduzeća i potrošači na jedinstvenom tržištu uživaju zajednički skup pravila i standarda bez ikakvih ograničenja. U okviru europske monetarne unije jedinstvena valuta olakšava gospodarsku aktivnost. No izravno i, u manjoj mjeri, neizravno oporezivanje i dalje je rascjepkano na 28 različitih nacionalnih zakonodavstava. Zbog te rascjepkanosti države članice poduzećima u EU-u nameću ogromne troškove usklađivanja,

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

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

posebice malim i srednjim poduzećima, a jedinstveno tržište manje je privlačno za globalna ulaganja.

Jednoglasno odlučivanje je tijekom godina otežalo napredak u pogledu važnih poreznih inicijativa potrebnih za jačanje jedinstvenog tržišta i povećanje konkurentnosti EU-a.

Na primjer, zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit prvi je puta predložena 2011. kao moderan, pogodan i pravedan sustav poreza na dobit za cijeli EU. Ta bi osnovica⁶, koja je ponovno predložena 2016., poduzećima omogućila iznimnu jednostavnost, lakše poslovanje i pravnu sigurnost, a istodobno osigurala da multinacionalna poduzeća plaćaju pravedan i razmjeran dio poreza tamo gdje ostvaruju dobit. Međutim, o toj se osnovici još pregovara u Vijeću jer se države članice i dalje pokušavaju jednoglasno dogovoriti o budućnosti oporezivanja dobiti.

Standardna prijava PDV-a još je jedan prijedlog koji bi temeljito poboljšao poslovno okruženje na jedinstvenom tržištu. Jednostavnim i usklađenim sustavom podnošenja prijava PDV-a smanjilo bi se administrativno opterećenje za prekogranična poduzeća za 15 milijardi EUR godišnje. Međutim, u svojim su nastojanjima da postignu jednoglasnu odluku države članice ostvarile ishod koji je u potpunosti ugrozio cilj pojednostavnjenja. Konačno, Komisija je 2016. morala povući prijedlog, zbog čega poduzeća u EU-u moraju i dalje ispunjavati 28 različitih obrazaca za prijavu PDV-a.

Cijena nedjelovanja u području porezne politike EU-a

Konačni sustav PDV-a mogao bi pridonijeti smanjenju razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a⁷ od 147 milijardi EUR godišnje zbog utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza te smanjenju prijevara povezanih s PDV-om, zbog čega javni proračuni gube oko 50 milijardi EUR godišnje⁸.

Zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit dugoročno bi povećala ulaganja u EU-u za do 3,4 % te rast za do 1,2 % (što je jednako iznosu od oko 180 milijardi EUR⁹).

Porezom na financijske transakcije, koji je Komisija predložila 2011.¹⁰, stvorilo bi se 57 milijardi EUR novih prihoda godišnje.

⁶ COM(2016) 685 final od 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 („Studija i izvješća o razlici između planiranog i prikupljenog PDV-a u 28 država članica EU-a: Završno izvješće za 2018.”): https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ Ukupni iznos razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a za razdoblje od 2011. do 2016. je više od 960 milijardi EUR.

⁹ Uzimajući u obzir veličinu gospodarstva EU-a 2017.

¹⁰ COM(2011) 594 final. Nakon što je postalo jasno da taj početni prijedlog za usklađeni porez na financijske transakcije za cijeli EU ne bi dobio jednoglasnu potporu u Vijeću, Komisija je na zahtjev 11 država članica podnijela prijedlog za odobrenje pojačane suradnje u tom području (COM(2013) 71 final).

Porezom na digitalne usluge, koji je predložen 2018.¹¹ kao kratkoročno rješenje, prikupilo bi se oko 5 milijardi EUR godišnjih prihoda u Uniji i pomoglo spriječiti rascjepkanost jedinstvenog tržišta¹².

Jednoglasno odlučivanje o oporezivanju negativno je utjecalo i na šire političke prioritete EU-a. Oporezivanje je ključno i za mnoge najambicioznije projekte EU-a, među ostalim ekonomsku i monetarnu uniju, uniju tržišta kapitala, jedinstveno digitalno tržište, okvir EU-a za klimatsku i energetska politiku do 2030. i kružno gospodarstvo. Na primjer, prijedlogom Komisije o reviziji Direktive o oporezivanju energije¹³ nastojalo se podržati okolišne, klimatske i energetske ciljeve EU-a uzimanjem u obzir emisija CO₂ u stopi poreza na gorivo. Njime bi se povećao potencijal oporezivanja energije kako bi se ispunile obveze u pogledu klimatskih promjena te podržao održivi rast. Također bi se riješila paradoksalna situacija u kojoj su goriva koja najviše onečišćuju ponekad najmanje oporezivana u Europi. Međutim, države članice nisu uspjele donijeti jednoglasnu odluku pa je prijedlog na kraju povučen kako bi se izbjegao tekst koji ne bi bio u skladu s postavljenim ciljevima. Kao rezultat toga, trenutačni pravni okvir EU-a za oporezivanje energije i dalje je u suprotnosti s ciljevima Unije u pogledu okoliša i klimatskih promjena, a načelo „onečišćivač plaća” iz Ugovora nije u potpunosti provedeno. Usklađeno i ciljano oporezivanje negativnih vanjskih učinaka povezanih s društvom i okolišem na jedinstvenom tržištu EU-a, kao što su promet i energija, koje se temelji na načelu „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća”, također bi omogućilo EU-u da prijeđe na učinkovitije i održivije gospodarstvo. To pokazuje da je jednoglasno odlučivanje o oporezivanju kontraproduktivno i da su potrebne promjene.

Unatoč jednoglasnom odlučivanju, u posljednjih je nekoliko godina u poreznoj politici EU-a ostvaren veliki napredak, no uglavnom kao odgovor na pritisak javnosti. Od 2015. dogovoren je niz novih akata za povećanje porezne transparentnosti¹⁴, suzbijanje zlouporabe poreznog sustava¹⁵, borbu protiv prijevara povezanih s PDV-om¹⁶ i reformu pravila o PDV-u

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. U Komunikaciji Komisije „Vrijeme je za uspostavljanje modernog, pravednog i učinkovitog poreznog standarda za digitalno gospodarstvo” navodi se da je stopa poreza koju plaćaju poduzeća s digitalnim poslovnim modelima za više od polovine manja od one koju plaćaju poduzeća s tradicionalnim poslovnim modelima, s prosječnom efektivnom poreznom stopom od 9,5 % u usporedbi s onom od 23,2 %.

¹³ COM(2011) 169 final.

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

¹⁵ Direktiva Vijeća (EU) 2016/1164 od 12. srpnja 2016. o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (ATAD1) SL L 193, 19.7.2016., str. 1.–14. i Direktiva Vijeća (EU) 2017/952 od 29. svibnja 2017. o izmjeni Direktive (EU) 2016/1164 u pogledu hibridnih neusklađenosti s trećim zemljama (ATAD2) SL L 144, 7.6.2017., str. 1.–11.

¹⁶ Uredba Vijeća (EU) 2017/2454 od 5. prosinca 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost, SL L 348, 29.12.2017., str. 1.–6.; Uredba Vijeća (EU) 2018/1541 od 2. listopada 2018. o izmjeni uredbi (EU) br. 904/2010 i (EU) 2017/2454 u pogledu mjera za jačanje administrativne suradnje u području poreza na dodanu vrijednost, SL L 259, 16.10.2018., str. 1.–11.; Sporazum između Europske unije i Kraljevine Norveške o administrativnoj suradnji, suzbijanju prijevara i naplati tražbina u području poreza na dodanu vrijednost, SL L 195, 1.8.2018., str. 3.–22.

koja se primjenjuju na elektroničku trgovinu¹⁷. Osim toga, države članice su u okviru Vijeća surađivale na izradi zajedničke crne liste nekooperativnih poreznih jurisdikcija. To dokazuje da države članice prepoznaju vrijednost mjera EU-a u području oporezivanja i da uz odgovarajuću političku volju mogu postići konsenzus.

Međutim, nedavne promjene u području oporezivanja uvelike su posljedica pritiska javnosti i vanjskih utjecaja. Zbog financijske krize i medijskih skandala¹⁸ s porezima građani su zahtijevali pravednije i učinkovitije oporezivanje te izvršili pritisak na države članice da provedu prijeko potrebne reforme. Novosti u poreznom sustavu na međunarodnoj razini, kao što je projekt OECD-a i skupine G20 o sprječavanju smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti (BEPS), također su potaknuli države članice da provedu mjere EU-a. Međutim, porezna politika EU-a ne bi trebala ovisiti o ogorčenju javnosti ili planovima vanjskih partnera kako bi se učinkovito uklonili nedostaci i ostvario napredak prema zajedničkim ciljevima. Neki vrlo važni porezni prijedlozi čiji je cilj povećati učinkovitost jedinstvenog tržišta još nisu doneseni. Porezna politika EU-a trebala bi odražavati razinu ambicioznosti ciljeva koje podupire. Države članice trebale bi biti u mogućnosti provesti prave mjere u pravo vrijeme kako bi oblikovale porezni okvir usmjeren na budućnost i uspješno savladale nove izazove. Za to je potreban učinkovitiji postupak odlučivanja.

2.2. Udruženi suverenitet radi zaštite nacionalnih poreznih suvereniteta

Oporezivanje je čvrsto povezano s nacionalnim suverenitetom. Države članice smatraju da su porezi, zajedno s proračunima, izravno povezani s pretežno političkim odlukama koje zahtijevaju odgovornost u odnosu na nacionalne izborne jedinice. Tijela država članica u potpunosti su odgovorna i za naplatu poreza te nadzor na svojem državnom području kako bi se ispunile proračunske potrebe. Osim toga, države članice mogu smatrati oporezivanje nacionalnim sigurnosnim pitanjem u nizu ključnih područja, kao što je opskrba energijom. U tom smislu, neke države članice smatraju da se pravilom jednoglasnog odlučivanja jamči poštovanje nacionalnog suvereniteta u području oporezivanja u slučaju neželjenih promjena odlučениh na razini EU-a. Osim toga, neki su zabrinuti i da bi bez pravila jednoglasnog odlučivanja EU nadišao svoje nadležnosti i utjecao na stope poreza na dobit, poreze na osobni dohodak ili druge poreze koji nemaju nikakav učinak na jedinstveno tržište. Te su zabrinutosti neopravdane.

Kako bi porezna politika EU-a ostvarila svoj puni potencijal i kako bi se Vijeću omogućilo pravodobno uvođenje fiskalnih mjera, koje odgovaraju jedinstvenom tržištu s vrlo integriranim gospodarstvima, potrebno je prilagoditi postupak odlučivanja. U svijetu mobilnih poduzeća, digitaliziranih aktivnosti i nematerijalne imovine, poreznim se politikama više ne može upravljati samo unutar nacionalnih granica. Moderne prijetnje

¹⁷ Direktiva Vijeća (EU) 2017/2455 od 5. prosinca 2017. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ i Direktive 2009/132/EZ u pogledu određenih obveza u vezi s porezom na dodanu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, SL L 348, 29.12.2017., str. 7.–22.

¹⁸ Offshore leaks (travanj 2013.), Lux leaks (studenj 2014.), Swiss Leaks (veljača 2015.), Panama Papers (travanj 2015.), Bahamas Leaks (rujan 2016.), Football Leaks I (studenj 2016.), Paradise Papers (studenj 2017.), Dubai Papers (rujan 2018.), Football Leaks II (studenj 2018.), Cum-Ex Files (studenj 2018.).

poreznim osnovicama država članica, uključujući štetnu poreznu konkurenciju i agresivno porezno planiranje, ne mogu se izbjeći jednostrano. Jedini način na koji države članice mogu ostvariti svoje političke ciljeve i ukloniti prijetnje svojim poreznim osnovicama je suradnja.

Koordinacijom poreznih politika na razini EU-a može se zaštititi sposobnost država članica da poduzimaju i provode mjere, a time i njihova suverena prava. Zbog sloboda utvrđenih Ugovorom države članice su udružile dio svojeg suvereniteta u području oporezivanja. Prelaskom na odlučivanje kvalificiranom većinom ne bi se ni na koji način smanjile nadležnosti država članica u pogledu oporezivanja niti bi se nadležnost EU-a u tom području promijenila. No omogućilo bi se učinkovitije odlučivanje te time ostvario udruženi suverenitet na razini EU-a kako bi države članice bile u mogućnosti prevladati zajedničke izazove, zaštititi svoje prihode, voditi porezne politike koje pogoduju rastu te suzbiti vanjske prijetnje svojim poreznim osnovicama. Na primjer, zajedničke mjere EU-a jedini su način za borbu protiv prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om, zbog kojih se svake godine gubi 50 milijardi EUR javnih prihoda, te porezne utaje i izbjegavanja plaćanja poreza, koji se procjenjuju na 50–70 milijardi EUR godišnje. Suverenitet država članica za poduzimanje mjera na razini EU-a u pogledu ključnih poreznih pitanja u novom je međunarodnom kontekstu često korisniji od njihova pojedinačnog nacionalnog suvereniteta u tom području.

Međutim, države članice su suverenitet i jednoglasno odlučivanje koristile kao osnovu za svoje argumente za zaštitu pojedinih nacionalnih interesa na štetu jedinstvenog tržišta. Na taj način države članice mogu izgraditi svoje gospodarske modele oko koncepta poreznog sustava koji je osmišljen za privlačenje određenih aktivnosti ili potrošača, kao što su vrlo niske stope trošarina za duhan i alkohol ili privlačni porezni režimi za poduzeća ili bogate pojedince. Kako bi zaštitile svoje interese u pojedinim područjima, države članice su u nekoliko prilika blokirale napredak u pogledu određenih poreznih pitanja, dok bi se kolektivnim pristupom bolje zaštitili širi interesi EU-a. Na primjer, za donošenje Direktive o oporezivanju štednje¹⁹ trebalo je više od četrnaest godina te još dvije godine za njezinu provedbu. Izmjena predložena 2008.²⁰ kako bi ta Direktiva postala potpuno učinkovita u borbi protiv utaje poreza bila je blokirana još šest godina. Valjano je postaviti pitanje ide li situacija u kojoj jedna država članica može blokirati inicijative koje podupire 27 ostalih država članica u korist nacionalnog suvereniteta svih tih ostalih 27 država članica.

Porezna konkurencija nije sama po sebi loša, ali u nekim slučajevima može ograničiti političke odluke svih država članica. Na primjer, zbog uvođenja poreznih mjera u jednoj državi članici radi privlačenja mobilnih poreznih osnovica, kao što je dohodak od kapitala, obično se smanjuje razina oporezivanja te vrste prihoda u svim državama članicama. Kako bi se nadoknadilo to smanjenje, te države članice često moraju povećati oporezivanje manje mobilnih poreznih osnovica, kao što je dohodak od rada ili potrošnja. Stoga, radnici,

¹⁹ Direktiva Vijeća 2003/48/EZ od 3. lipnja 2003. o oporezivanju dohotka od kamate na štednju, SL L 157, 26.6.2003., str. 38.–48.

²⁰ Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2003/48/EZ o oporezivanju dohotka od kamate na štednju, 13.11.2008., COM(2008) 727 final.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

potrošači i nacionalna poduzeća snose veći teret. Time se ugrožava pravednost poreznih sustava država članica i program cijelog EU-a koji pogoduje rastu. Glasovanje kvalificiranom većinom stoga bi pridonijelo ublažavanju prekograničnih učinaka porezne konkurencije.

Porezna politika EU-a ne bi trebala ovisiti o pravilu jednoglasnog odlučivanja koje se može zloupotrijebiti za isključivo nacionalne interese, na štetu jedinstvenog tržišta i potreba drugih država članica. Prelaskom na glasovanje kvalificiranom većinom u području oporezivanja države članice mogle bi učinkovitije kontrolirati dio svojeg suvereniteta koji su udružile u interesu Unije kao cjeline te radi postizanja većih zajedničkih i pojedinačnih rezultata.

2.3. Bolje donošenje odluka za bolje odluke i veći demokratski legitimitet

Prelaskom na glasovanje kvalificiranom većinom povećala bi se kvaliteta odluka Vijeća u području oporezivanja. Jednoglasno odlučivanje može četverostruko otežati učinkovito donošenje odluka.

Prvo, vrlo je teško postići kompromis jer neslaganje samo jedne države članice može spriječiti postizanje dogovora. U tom smislu, države članice često se suzdržavaju od ozbiljnog pregovaranja o rješenjima u Vijeću jer znaju da mogu uložiti veto na bilo koji rezultat koji im se ne sviđa. Ova „kultura jednoglasnosti” ponekad potiče države članice, ministre i nacionalne uprave da se usredotoče na očuvanje nacionalnih sustava, umjesto da nastoje postići potreban kompromis kako bi se zaštitili opći interesi EU-a. Upravo iz tog razloga za mnoge prijedloge povezane s oporezivanjem moraju proći godine kako bi se države članice dogovorile, ili su jednostavno blokirani u Vijeću bez ikakve rasprave.

Drugo, čak i kad se dogovor u području oporezivanja postigne jednoglasno, obično je na razini najmanjeg zajedničkog nazivnika, čime se ograničava pozitivan učinak na poduzeća i potrošače ili otežava njegova provedba. Na primjer, Direktiva o izdavanju računa s obračunanim PDV-om²¹ donesena je unatoč razlikama u pogledu zahtjeva za izdavanje računa koje su bile posljedica mogućnosti ostavljenih državama članicama.

Treće, jednoglasno odlučivanje u području oporezivanja dovelo je do nekih neželjenih učinaka u postupku odlučivanja jer dio država članica može koristiti važne prijedloge o porezima kao sredstvo za pregovaranje o drugim zahtjevima koje mogu imati u pogledu potpuno odvojenih pitanja, ili kako bi izvršile pritisak na Komisiju da podnese zakonodavne prijedloge. To je bio slučaj, primjerice, kada su određene države članice odugovlačile postizanje dogovora o Direktivi o suzbijanju izbjegavanja poreza tražeći dopuštenje za prijenos porezne obveze za PDV.

Naposljetku, jednoglasno odlučivanje u području oporezivanja usporava samo sebe. Odluke donesene jednoglasno mogu se izmijeniti samo jednoglasno. Stoga su države članice često pretjerano oprezne, što ublažuje njihove ambicije i oslabljuje konačni ishod. Države članice strahuju od situacije u kojoj bi se mogle dogovoriti o direktivi kojom bi se spriječila njihova pravilna naplata poreza ili kojom bi se dala neželjena prednost drugoj državi članici jer u takvoj situaciji ne bi mogle ispraviti zakonodavstvo bez suglasnosti te države članice.

²¹ Direktiva Vijeća 2010/45/EU od 13. srpnja 2010. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u vezi s pravilima o izdavanju računa, SL L 189, 22.7.2010., str. 1.–8.

Uključivanjem Europskog parlamenta poboljšalo bi se odlučivanje u području oporezivanja. Posljednjih je godina Europski parlament imao znatan utjecaj na poreznu politiku EU-a jer su porezni skandali bili na naslovnicama novina svakih šest mjeseci. Iskoristio je svoj politički značaj kako bi putem mnogih *ad hoc* odbora zagovarao ambiciozni program pravednog oporezivanja. Međutim, Europski parlament nema pravo glasa u okviru trenutnog posebnog zakonodavnog postupka u području oporezivanja. Stoga je politički pritisak jedini instrument kojim Parlament može utjecati na porezne odluke EU-a. Prelaskom na kvalificiranu većinu Europski parlament mogao bi u redovnom zakonodavnom postupku u potpunosti pridonijeti oblikovanju porezne politike EU-a. Bez nacionalnih pritisaka i interesa, Europski parlament mogao bi dati novi doprinos pregovorima o porezima, što bi moglo bolje odražavati potrebe Unije u cjelini. Ako bi Europski parlament imao jednaku važnost u odlučivanju o konačnom obliku inicijativa za poreznu politiku EU-a, pomogao bi u stvaranju okruženja u kojem bi države članice ozbiljno pregovarale. Naposljetku, prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom u okviru redovnog zakonodavnog postupka mogao bi dovesti do učinkovitijih, relevantnijih i ambicioznijih rezultata za poreznu politiku EU-a.

3. Koje mogućnosti postoje u Ugovorima EU-a za prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom?

Ovo nije prvi put da se jednoglasno odlučivanje u području oporezivanja dovodi u pitanje. Komisija je, uz potporu Europskog parlamenta, nekoliko puta predlagala prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom u području porezne politike EU-a u kontekstu izmjena Ugovora. Međutim, neke države članice proglasile su to „opasnim pitanjem” i ono je ostalo neriješeno. Vrijeme je da se rasprava ponovno otvori s obzirom na sve veću potrebu za učinkovitijim odlučivanjem u području oporezivanja, zbog svih prethodno navedenih razloga.

Ugovori EU-a jasni su kad je riječ o načinu odlučivanja o prijedlozima u području oporezivanja. Opće je pravilo da Vijeće mora jednoglasno odlučiti o prijedlozima o porezima u okviru posebnog zakonodavnog postupka (**članci 113. i 115. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)**²²). Međutim, Ugovori sadržavaju i druge odredbe na temelju kojih se, bez potrebe da se revidiraju Ugovori, mogu primjenjivati i drugi postupci odlučivanja osim jednoglasnog odlučivanja.

Za početak, **postupak pojačane suradnje**²³ omogućuje skupini od najmanje devet država članica da zajedno nastavi s radom na predloženoj inicijativi ako se pokaže da nije moguće postići jednoglasni dogovor u Vijeću. Pojačana suradnja predložena je 2013. za porez na financijske transakcije (FTT), o čemu države članice raspravljaju od 2011. O tom prijedlogu i dalje pregovara deset uključenih država članica kako bi se postigao jednoglasan kompromis. Pojačana suradnja može biti dobra opcija za unaprjeđenje određenih inicijativa EU-a s manjom skupinom zemalja, ali nije optimalno rješenje za rješavanje većih problema

²² Člankom 192. stavkom 2. prvim podstavkom i člankom 194. stavkom 3. UFEU-a propisano je da Vijeće odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom donosi odredbe/mjere „prvenstveno fiskalne prirode” u području zaštite okoliša i energetike.

²³ Članak 20. UFEU-a i članci od 326. do 334. UFEU-a.

povezanih s jednoglasnim odlučivanjem u poreznoj politici EU-a, ili za osiguravanje napretka i dosljednosti jedinstvenog tržišta u cjelini.

Ugovori sadržavaju i dva ciljana članka kojima se u posebnim okolnostima omogućuje glasovanje kvalificiranom većinom. Prema članku 116. UFEU-a glasovanje kvalificiranom većinom u okviru redovnog zakonodavnog postupka moguće je kako bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja zbog različitih poreznih pravila ako se to ne može učiniti u dogovoru s državama članicama. Međutim, ova odredba podliježe prethodno navedenim strogim uvjetima i njome se ne mogu riješiti svi nedostaci koji proizlaze iz jednoglasnog odlučivanja. Članak 116. UFEU-a dosad se nije primjenjivao, iako ga je Komisija spremna upotrijebiti ako to bude osobito potrebno. Glasovanje kvalificiranom većinom može se primijeniti i na mjere za suzbijanje prijevara koje utječu na financijske interese Unije (članak 325. UFEU-a). Moglo bi se primijeniti na određene mjere za borbu protiv prijevara povezanih s PDV-om, s obzirom na to da je PDV vlastito sredstvo EU-a, ali bi opseg inicijative trebao biti vrlo precizan.

Najpraktičniji način prelaska s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom u području oporezivanja bila bi upotreba tzv. „prijelaznih klauzula” iz Ugovora. Njima bi se, u odnosu na prethodno navedene opcije, omogućio strukturirani način prelaska s jednoglasnog odlučivanja.

Prijelazne klauzule

Članak 48. stavak 7. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) primjer je opće prijelazne klauzule. Klauzulom se omogućuje da Vijeće mjere u predmetnom području, koje su se do tada morale donositi jednoglasno, može od sada donijeti glasovanjem kvalificiranom većinom ili u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

Kako bi se ta klauzula aktivirala, Europsko vijeće mora poduzeti inicijativu, navodeći opseg predviđene promjene postupka odlučivanja, te o njoj obavijestiti nacionalne parlamente. Ako se u roku od šest mjeseci ne usprotivi ni jedan nacionalni parlament, Europsko vijeće može jednoglasno donijeti tu odluku uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

Općom prijelaznom klauzulom daje se mogućnost uvođenja glasovanja kvalificiranom većinom, ali u okviru posebnog zakonodavnog postupka u kojem Europski parlament ima samo savjetodavnu ulogu. Njome se omogućuje i glasovanje kvalificiranom većinom u okviru redovnog zakonodavnog postupka, uz suodlučivanje Europskog parlamenta.

Članak 192. stavak 2. UFEU-a sadržava posebnu prijelaznu klauzulu koja se odnosi na mjere u području zaštite okoliša trenutačno podložne jednoglasnom odlučivanju, uključujući odredbe „prvenstveno fiskalne prirode”. Ta je mogućnost posebno važna za borbu protiv klimatskih promjena te za postizanje ciljeva politike zaštite okoliša.

Kako bi se prešlo na redovni zakonodavni postupak za porezne mjere u tom području Vijeće mora postići jednoglasan dogovor na temelju prijedloga Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija.

Kao što je prethodno spomenuto u vezi s pitanjem suvereniteta, prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom ne bi utjecao na sadašnje nadležnosti država članica u području oporezivanja. Ugovor iz Lisabona sadržava Protokol²⁴ u kojem se navodi da ništa u tom Ugovoru ne mijenja opseg ili izvršavanje nadležnosti EU-a u odnosu na oporezivanje. Postupan prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom u nekim bi područjima oporezivanja bio u skladu s tim načelom. Nadležnosti država članica i Unije ostaju nepromijenjene. Došlo bi samo do promjene u postupku odlučivanja u budućnosti, što bi države članice morale jednoglasno dogovoriti u izvršavanju svojega suvereniteta.

Prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom u svakom bi slučaju bila demokratska odluka u potpunosti pod kontrolom država članica. One su jednoglasno odlučile uključiti prijelaznu klauzulu u Ugovor iz Lisabona. Za aktiviranje prijelazne klauzule bit će potrebna još jedna jednoglasna odluka Europskog vijeća. Osim toga, svaki nacionalni parlament može se usprotiviti toj promjeni, a Europski parlament bi morao to potvrditi.

4. Daljnje djelovanje: plan za postupni i ciljani prelazak

Kad je riječ o Komisiji, pitanje više nije postoji li potreba za napuštanjem jednoglasnog odlučivanja u području oporezivanja, nego kako i kada to učiniti. Europski parlament, mnoge države članice i dionici izrazili su isto stajalište²⁵. Glasovanjem kvalificiranom većinom omogućilo bi se ostvarivanje punog potencijala porezne politike EU-a, a državama članicama da postignu brže, učinkovitije i demokratskije kompromise. Prelaskom na redovni zakonodavni postupak osiguralo bi se i da odluke o oporezivanju imaju koristi od konkretnih doprinosa Europskog parlamenta, koji predstavlja stajališta građana i ima sve veću odgovornost.

Najbolji način za postizanje tog cilja bio bi postupni i ciljani pristup s jasnim ključnim etapama. Države članice mogle bi se zajedno prilagoditi i pridonijeti postupku te izbjeći sve šokove i sukobe koji bi nastali kao rezultat nagle promjene. Komisija stoga predlaže postupni prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom u okviru redovnog zakonodavnog postupka za poreznu politiku EU-a.

U prvom bi se koraku glasovanje kvalificiranom većinom trebalo primjenjivati na mjere koje nemaju izravan utjecaj na prava, osnovice ili stope oporezivanja država članica, ali su ključne za suzbijanje poreznih prijevara, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza te za olakšavanje ispunjavanja poreznih obveza za poduzeća na jedinstvenom tržištu. To bi uključivalo mjere za poboljšanje administrativne suradnje i uzajamne pomoći među državama članicama u borbi protiv poreznih prijevara, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza. Obuhvatilo bi i sklapanje međunarodnih sporazuma između EU-a i trećih zemalja u tom području. Ta bi kategorija podrazumijevala i inicijative za suzbijanje zlouporabe poreza koje su države članice već dogovorile na međunarodnoj razini,

²⁴ Protokol o pitanjima od važnosti za irski narod u pogledu Ugovora iz Lisabona, SL L 60, 2.3.2013., str. 131.–139., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

²⁵ Preporuka Europskog parlamenta Vijeću i Komisiji od 13. prosinca 2017. nakon istrage o pranju novca, izbjegavanju plaćanja poreza i utaji poreza (2016/3044(RSP)), točka 205. Vidjeti i Rezoluciju Europskog parlamenta od 16. veljače 2017. o poboljšanju funkcioniranja Europske unije korištenjem potencijala Ugovora iz Lisabona (2014/2249(INI)), točka 27.

poput onih o kojima se raspravljalo u kontekstu mjera²⁶ OECD-a za sprječavanje smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti (BEPS). Osim toga, prvi bi korak trebao obuhvaćati inicijative koje su prvenstveno osmišljene za olakšavanje ispunjavanja poreznih obveza za poduzeća na jedinstvenom tržištu, kao što su usklađene obveze izvješćivanja. Ta su porezna pitanja uglavnom manje sporna za države članice i jasno je prepoznata potreba za djelovanjem EU-a. Obično su „blokirana” u okviru jednoglasnog odlučivanja samo kada se njima žele ostvariti drugi interesi ili pokrenuti druga pitanja. Prelazak na glasovanje kvalificiranom većinom u tim područjima omogućio bi brži i učinkovitiji proces postizanja dogovora u pitanjima u kojima je potreban konsenzus.

U drugom koraku glasovanje kvalificiranom većinom trebalo bi obuhvatiti mjere prvenstveno fiskalne naravi koje su namijenjene podupiranju drugih ciljeva politike. To posebno može uključivati borbu protiv klimatskih promjena, zaštitu okoliša ili poboljšanje javnog zdravlja ili prometne politike. Učinkovitijim odlukama povezanima s porezom u tim bi područjima bilo moguće provesti energetske politiku koja je prihvatljiva za okoliš, na primjer radi podupiranja ambicioznih ciljeva EU-a u području klimatskih promjena. Posebna prijelazna klauzula u Ugovorima²⁷ u području zaštite okoliša, koja posebice obuhvaća odredbe prvenstveno fiskalne naravi, nudi očit smjer za napuštanje jednoglasnog odlučivanja u tom području. Iako dosad nije primjenjivana, Komisija je spremna aktivirati tu prijelaznu klauzulu ako bude potrebno. Opća prijelazna klauzula bila bi potrebna za sva druga područja politike.

Treći bi korak bio usmjeravanje na područja oporezivanja koja su već u velikoj mjeri usklađena i koja se moraju razvijati i prilagođavati novim okolnostima. To bi posebice obuhvaćalo PDV i trošarine. Brže odlučivanje EU-a u tim područjima omogućilo bi poreznim upravama i sustavima država članica da budu u tijeku s najnovijim tehnološkim razvojem i promjenama na tržištu. Na primjer, 25 godina nakon uvođenja jedinstvenog tržišta EU i dalje ima sustav PDV-a koji je osmišljen prije više od 40 godina i previše složen za poduzeća i uprave te podlozan prijevarama. To se neće promijeniti sve dok se države članice ne dogovore o konačnom sustavu za stvaranje korisnog i održivog sustava PDV-a koji će biti otporan na prijevare u budućnosti. Inovacije na tržištima duhana i alkohola također zahtijevaju brz odgovor kako bi se osiguralo da se novi proizvodi propisno reguliraju s poreznog stajališta. Glasovanjem kvalificiranom većinom zajamčilo bi se da modernizaciju usklađenih pravila EU-a ne može blokirati nekoliko država članica. Činjenica da je PDV vlastito sredstvo EU-a povećava potrebu za učinkovitijim odlučivanjem u tom području.

Četvrti bi korak bio uvođenje glasovanja kvalificiranom većinom kad je riječ o drugim inicijativama u području oporezivanja koje su potrebne za jedinstveno tržište i za pravedno i konkurentno oporezivanje u Europi. Za dovršenje jedinstvenog tržišta iz porezne perspektive potrebno je ostvariti neke od velikih poreznih projekata. Kako je prethodno navedeno, zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit još uvijek napreduje jako sporo zbog jednoglasnog odlučivanja, iako bi se njome omogućio održiv, konkurentan i pravedan sustav poreza na dobit koji je EU-u potreban za osiguravanje konkurentnosti na svjetskoj razini. Glasovanjem kvalificiranom većinom riješio bi se zastoj te bi se pružila

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

²⁷ Članak 192. stavak 2. UFEU-a.

sigurnost i stabilnost poduzećima diljem EU-a. Potreba za sveobuhvatnim rješenjem kad je riječ o oporezivanju digitalnog gospodarstva također je goruće pitanje. Potrebno je dobro zakonodavstvo EU-a kako bi se osiguralo da se poduzeća koja se bave digitalnim aktivnostima pravedno i učinkovito oporezuju. Unija si ne može priuštiti kašnjenja u tom području zbog toga što se države članice ne mogu jednoglasno dogovoriti. Prelaskom na glasovanje kvalificiranom većinom o sveobuhvatnom rješenju za digitalno oporezivanje doprinijelo bi se povećanju pravednosti i održivosti poreznih sustava, kao i stabilnom jedinstvenom digitalnom tržištu.

5. Sljedeći koraci

Jasno je da postoji potreba za učinkovitijim donošenjem zakonodavstva u poreznoj politici EU-a. Jedinstveno tržište i ekonomska i monetarna unija zahtijevaju poreznu politiku koja svakome omogućuje da ima koristi od sve veće gospodarske i financijske integracije EU-a. Brze promjene u međunarodnom poreznom okruženju, kao i u poslovnim i potrošačkim navikama, pozivaju na uvođenje poreznog sustava EU-a koji može ići u korak s globalnim kretanjima i biti konkurentan na globalnoj sceni. Za potporu širim europskim ciljevima borbe protiv klimatskih promjena, promicanja održivog rasta, radnih mjesta i ulaganja, iskorištavanja prednosti digitalizacije i osiguravanja pravednog i održivog socijalnog modela potrebne su brze i učinkovite porezne mjere.

Posebni zakonodavni postupak s pravilom jednoglasnosti i samo savjetodavnom ulogom Europskog parlamenta kad je riječ o oporezivanju nije u skladu sa stvarnim okolnostima s kojima se danas susreće ta politika. Ovom Komunikacijom Komisija poziva Europsko vijeće, Europski parlament, Vijeće i sve dionike da pokrenu otvorenu raspravu o glasovanju kvalificiranom većinom u poreznoj politici EU-a uz veće sudjelovanje Europskog parlamenta te da definiraju pravodoban i pragmatičan pristup za njegovu provedbu.

Komisija poziva čelnike EU-a da:

- **podrže plan** naveden u ovoj Komunikaciji;
- **brzo odluče o primjeni opće prijelazne klauzule** (članak 48. stavak 7. UEU-a) za prvi korak o pitanjima koja nemaju izravan utjecaj na prava, osnove ili stope oporezivanja država članica te za drugi korak u kojem se oporezivanjem podupiru drugi ciljevi politike, kako bi se prešlo na glasovanje kvalificiranom većinom i redovni zakonodavni postupak. U tu svrhu, Europsko vijeće poziva se da obavijesti nacionalne parlamente o svojoj inicijativi i zatraži suglasnost Europskog parlamenta;
- **razmotre primjenu opće prijelazne klauzule** (članak 48. stavak 7. UEU-a) za treći korak, tj. područja u kojima je oporezivanje već uglavnom usklađeno, te za četvrti korak, tj. ostale inicijative koje su potrebne za jedinstveno tržište i

pravedno oporezivanje, do kraja 2025. kako bi se prešlo na glasovanje kvalificiranom većinom i redovni zakonodavni postupak u tim područjima.