

Bruxelles, den 28.1.2016
COM(2016) 24 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om en ekstern strategi til effektiv beskatning

{SWD(2016) 6}

1. INDLEDNING

EU er gået i gang med en ambitiøs reformdagsorden for at sikre en fair og effektiv virksomhedsbeskatning i det indre marked. Som led i denne dagsorden har medlemsstaterne ønsket, at EU tager fat om eksterne udfordringer for deres skattegrundlag, set i lyset af at skadelig skattekonkurrence og aggressiv skatteplanlægning i sagens natur er globale¹. Europa-Parlamentet har også krævet en fælles EU-holdning til internationale skatteordninger og en skrapere holdning over for virksomheders brug af skattely².

For øjeblikket behandles beskatning i forhold til tredjelande i praksis hovedsageligt gennem nationale foranstaltninger til bekæmpelse af skatteundgåelse, og disse foranstaltninger er ofte meget forskellige fra hinanden. Blandt de forskellige nationale tilgange kan nævnes hvidlister, grålister eller sortlister, specifikke bestemmelser for jurisdiktioner med lav eller ingen skat eller bestemmelser fra sag til sag over for misbrug. På hvilket grundlag der træffes beslutning om, hvilke jurisdiktioner disse foranstaltninger skal gælde for, og hvornår, er også forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden.

Men eftersom medlemsstaterne forsøger at samordne deres selskabsskattepolitikker inden for det indre marked for at bekæmpe skadelige skattepraksisser og sikre effektiv beskatning, bliver de også nødt til at tage fat om deres forskelligartede måder at håndtere eksterne trusler på vedrørende udhuling af skattegrundlaget. Der er nogle virksomheder, som udnytter smuthuller og mismatch mellem medlemsstaternes forsvarsforanstaltninger til at føre overskud ud af det indre marked, ubeskattet. Desuden oplever virksomhederne retsusikkerhed og unødvendige administrative byrder, som følge af at der er 28 forskellige nationale politikker, der vurderer og håndterer tredjelandes skattesystemer. Med de forskellige tilgange, som medlemsstaterne har, sendes der blandede budskaber ud til internationale partnere, om hvad EU forventer af god forvaltningspraksis på skatteområdet, og det skaber tvivl om, hvornår der vil blive udløst forsvarsmekanismer. En samordnet ekstern EU-strategi for god forvaltningspraksis på skatteområdet er derfor vigtig, hvis medlemsstaterne samlet skal kunne bekæmpe skatteundgåelse, sikre effektiv beskatning og skabe et klart og stabilt miljø for virksomhederne i det indre marked.

Nødvendigheden af en fælles ekstern strategi for effektiv beskatning er blevet så meget mere presserende i lyset af den seneste udvikling inden for selskabsskattepolitik både i EU og på internationalt plan.

I juni 2015 forelagde Kommissionen en handlingsplan for en fair og effektiv beskatning i EU. Den indeholder en række foranstaltninger på kort, mellemlang og lang sigt, der

¹ Økofinrådets konklusioner fra maj 2013, der er taget op igen i de seneste formandskabers BEPS-køreplaner i Rådet.

² Rapport med henstillinger til Kommissionen om at sørge for større gennemsigtighed, samordning og konvergens i Unionens selskabsskattepolitikker:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//DA>

Rapport om skatteafgørelser og andre foranstaltninger af tilsvarende art eller med tilsvarende virkning: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//DA>

grundlæggende skal ændre selskabsbeskatningen i EU. Det primære sigte er at sikre, at overskud, der genereres i det indre marked, i praksis skal beskattes dér, hvor aktiviteterne foregår. Denne hovedmålsætning går igen i politiske drøftelser om selskabsskattepolitik mellem medlemsstaterne. Blandt de hovedelementer, der skal sikre effektiv beskatning, og som er anført i handlingsplanen, er en fælles tilgang til tredjelands jurisdiktioner vedrørende god forvaltningspraksis i skatteanliggender.

På internationalt plan tilsluttede G20-leaderne sig den endelige OECD-pakke om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud (BEPS) i november 2015. BEPS-pakken skaber nye globale former for selskabsbeskatning og foreslår en række foranstaltninger, som landene skal gennemføre for at kunne tackle virksomheders skatteundgåelse og sikre fair skattekonkurrence på verdensplan. Alle G20- og OECD-medlemmer og en række andre lande har givet tilsagn om at ville anvende disse nye standarder. Inden for EU er arbejdet med at opfylde dette tilsagn allerede gået i gang. Medlemsstaterne er ivrige efter at få gennemført G20/OECD's BEPS-foranstaltninger på en samordnet måde, som kan sikre det indre marked, beskytte frihederne i traktaten og styrke EU's konkurrenceevne. Kommissionen har nu fremsat forslag, som skal gøre alt dette lettere. For at forhindre negative afsmittende virkninger og sikre lige konkurrencevilkår er det vigtigt, at internationale partnere opfylder deres internationale tilsagn med samme beslutsomhed. Medlemsstaterne vil skulle arbejde sammen om at tilskynde andre lande til at opfylde deres OECD BEPS-tilsagn og at overvåge de fremskridt, der gøres hermed.

Desuden har EU og EU's medlemsstater i forbindelse med Addis Ababa-handlingsplanen³ og 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling⁴ også givet tilsagn om at ville styrke den indenlandske ressourcemobilisering i udviklingslandene, blandt andet gennem international støtte til at forbedre deres indenlandske kapacitet til at opkræve skatter. At bekæmpe skatteundgåelse og støtte udviklingslandenes integration i den internationale dagsorden for god forvaltningspraksis på skatteområdet er af afgørende betydning, hvis der skal opnås resultater af dette tilsagn.

Ud fra alle disse overvejelser foreslås der i denne meddelelse en ramme for en ny ekstern EU-strategi til effektiv beskatning. Der er anført centrale foranstaltninger, som kan være en hjælp for EU til at fremme god forvaltningspraksis på skatteområdet på globalt plan, til at afværge eksterne trusler om udhuling af skattegrundlaget og til at sikre lige konkurrencevilkår for alle virksomheder. Der ses også på, hvordan god forvaltningspraksis på skatteområdet bedre vil kunne inddrages i EU's eksterne politikker, og hvordan dette vil kunne støtte EU's internationale tilsagn, navnlig på udviklingsområdet.

2. GENOPTAGELSE AF EU'S KRITERIER FOR GOD FORVALTNING

En fælles ekstern strategi til effektiv beskatning skal være baseret på klare, sammenhængende og internationalt anerkendte kriterier for god forvaltningspraksis på skatteområdet, som bliver anvendt på ensartet måde over for tredjelande.

I 2012 rettede Kommissionen en henstilling til Parlamentet og Rådet vedrørende foranstaltninger, der kan tilskynde tredjelande til at anvende minimumsstandarder for god

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

forvaltningspraksis på skatteområdet⁵. I henstillingen tilskyndes medlemsstaterne til at anvende gennemsigtighed, informationsudveksling og fair skattekonkurrence som de tre kriterier til at vurdere tredjelandes skatteordninger og, hvor det er nødvendigt, at anvende fælles modforanstaltninger. Henstillingen blev godkendt af EU's finansministre på Økofinrådets møde i maj 2013 og den blev drøftet indgående af medlemsstaternes eksperter og interessenter i Platformen vedrørende God Forvaltningspraksis på Skatteområdet.

Til trods for at der var almindelig enighed om denne tilgang, er det dog gennem arbejdet i platformen blevet klart, at medlemsstaterne har anvendt de pågældende kriterier som et kludetæppe eller overhovedet ikke. Blandt de medlemsstater, som faktisk anvender disse kriterier, er det forskelligt, hvordan de bliver fortolket og benyttet. Under drøftelser med medlemsstater, parlamentsmedlemmer, interessenter og internationale partnere har det vist sig, at der er et presserende behov for mere klarhed og sammenhæng i den måde, som EU anvender kriterierne for god forvaltningspraksis på skatteområdet på over for tredjelande.

Desuden er der i de tre år, der er gået, siden henstillingen blev udstedt, sket mange vigtige ting inden for god forvaltningspraksis på skatteområdet, som kræver, at EU-kriterierne bliver ajourført.

2.1 Øget gennemsigtighed på skatteområdet.

Gennemsigtigheden på skatteområdet har nået et nyt niveau internationalt set med den automatiske informationsudveksling, som af OECD er fastsat til at være den nye globale standard⁶. Der er næsten 100 jurisdiktioner, som har forpligtet sig til at indføre denne nye standard for informationsudveksling senest i 2018. Inden for EU vil medlemsstaterne anvende standarden for automatisk informationsudveksling for finansielle konti i skatteøjemed fra og med 2017. EU har også indgået aftaler om automatisk informationsudveksling med Schweiz, Liechtenstein og San Marino og er ved at afslutte tilsvarende aftaler med Andorra og Monaco. Disse lande har gjort sig store bestræbelser for at få afsluttet forhandlinger og undertegnet ambitiøse aftaler om gennemsigtighed inden for kort tid. Med udgangspunkt heri skal EU-kriterierne om gennemsigtighed og informationsudveksling for alle tredjelande som minimum afspejle den nye globale standard for automatisk informationsudveksling.

Derudover er EU også gået i gang med en ambitiøs, ny dagsorden vedrørende gennemsigtighed i det indre marked, som går langt videre end de internationale krav. Den 8. december vedtog Rådet Kommissionens forslag om indførelse af obligatorisk udveksling af oplysninger om skatteafgørelser i grænseoverskridende sager og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger, som skal starte i 2017. Der er indført krav om offentlig rapportering per land for banksektoren og den finansielle sektor i CRD IV⁷ og for skovbrugs- og udvindingsindustrien i regnskabsdirektivet⁸. Der er også arbejde i

⁵ C(2012) 8805.

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

⁷ Direktiv 2013/36/EU om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber (CRD IV).

⁸ Direktiv 2013/34/EU om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer.

gang for at få fastslået, om kravene til offentlig gennemsigtighed bør gælde for virksomheder i andre sektorer i EU. EU bør i sit arbejde for at fremme god forvaltningspraksis på skatteområdet globalt set tilskynde sine internationale partnere til også at vedtage disse højere standarder, som anvendes inden for det indre marked.

2.2 En mere fair skattekonkurrence

Det andet EU-kriterium for god forvaltningspraksis – fair skattekonkurrence – er det også nødvendigt at revidere i lyset af de positive fremskridt på dette område. Da Kommissionens henstilling fra 2012 blev forelagt, var fair skattekonkurrence ikke et centralt punkt på den internationale dagsorden. Kommissionen henstillede, at medlemsstaterne vurderer tredjelandes skattesystemer ud fra adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning, som er EU's eget værktøj til at sætte ind over for skadelige skatteordninger. I mellemtiden er OECD's projekt om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud (BEPS) blevet færdigbehandlet og godkendt af G20. Hermed er der skabt nye internationale standarder for fair selskabsbeskatning, som alle G20/OECD-medlemmer og associerede lande har givet tilsagn om at ville anvende. EU har aktivt støttet OECD's BEPS-projekt i denne proces. Som en af de store politiske og økonomiske aktører på internationalt plan har EU nu også en vigtig rolle at spille med hensyn til fortsat at støtte BEPS-projektet og skubbe på for at få det gennemført gnidningsløst og rettidigt – i det indre marked såvel som på internationalt plan.

Inden for EU har medlemsstaterne allerede taget de første vigtige skridt i den forbindelse, for eksempel ved at blive enige om at anvende den ændrede neksustilgang for patentbokse. Handlingsplanen fra juni 2015 og direktivet til bekæmpelse af skatteundgåelse giver en solid ramme for en hurtig og samordnet gennemførelse af andre BEPS-foranstaltninger på en måde, som er forenelig med det indre marked og EU-retten. Derudover er der arbejde i gang for at få ajourført og styrket adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning, således at den afspejler den nye EU-dagsorden for selskabsbeskatning. Medlemsstaternes tilsagn med hensyn til disse skrappe foranstaltninger vedrørende fair skattekonkurrence bør også afspejles i EU's tilgang over for tredjelande i skatteanliggender. Det vil kunne tilskynde andre lande til at tilslutte sig de internationalt vedtagne standarder for god forvaltningspraksis, at sikre lige vilkår for EU-virksomheder og at reducere mulighederne for udgående overførsel af overskud.

I lyset af disse grundlæggende ændringer i det globale skattemiljø og behovet for mere sammenhæng i medlemsstaternes vurderinger af tredjelande bør der ske en ajourføring af EU's kriterier for god forvaltningspraksis. Kommissionen har foreslået nye kriterier i bilag 1 til denne meddelelse, og Rådet opfordres til at godkende dem. Disse ajourførte EU-kriterier for god forvaltningspraksis bør lægges til grund for alle EU's eksterne politikker om skatteanliggender, således at der bliver et mere klart grundlag for drøftelser og bedre forudsætninger for god forvaltningspraksis på skatteområdet med internationale partnere.

3. FREMME AF SAMARBEJDE OM GOD FORVALTNINGSPRAKSIS PÅ SKATTEOMRÅDET VED HJÆLP AF AFTALER MED TREDJELANDE

EU bør anvende alle de værktøjer, som den har til rådighed, til at fremme god forvaltningspraksis på skatteområdet på internationalt plan. Her kan bilaterale og regionale aftaler med tredjelande være særdeles nyttige retsinstrumenter. De giver parterne mulighed for ved konsensus at fastsætte deres tilsagn om at ville tilslutte sig internationale standarder for gennemsigtighed, informationsudveksling og fair

skattekonkurrence. Hermed kan EU også sikre, at de skattepolitiske prioriteter over for tredjelande bliver passende integreret i de eksterne forbindelser i mere bred betydning.

I strategien fra 2015 om "Handel for alle" bekræftede Kommissionen, at handelsaftaler skulle være med til at fremme internationale standarder for gennemsigtighed og god forvaltningspraksis for dermed at bekæmpe aggressive strategier til overførsel af selskabers overskud og skatteundgåelse.

Med de seneste fremskridt, der er gjort på den internationale skattedagsorden og EU's eget tilsagn om at ville støtte anvendelsen af højere globale standarder, må EU's holdning til god forvaltning i skatteanliggender under forhandling af aftaler med tredjelande tages op til overvejelse igen.

3.1 Klausuler om god forvaltningspraksis på skatteområdet

I maj 2008 nåede Økofinrådet i sine konklusioner frem til, at der burde indføres en klausul om god forvaltningspraksis på skatteområdet i alle relevante aftaler mellem EU og tredjelande eller -regioner. I Rådets konklusioner er anført ordlyden af klausulen, og Rådet bemyndigede Kommissionen til at forhandle om bestemmelser for god forvaltningspraksis på skatteområdet i relevante aftaler med tredjelande på grundlag heraf.

I årene herefter fik EU's bestræbelser på at få indført en meningsfuld klausul om god forvaltningspraksis i bilaterale eller regionale aftaler imidlertid en blandet modtagelse. Nogle tredjelande accepterede en henvisning til principperne om god forvaltningspraksis på skatteområdet, mens andre var meget imod eller afviste ethvert eksplicit tilsagn i den henseende. Nogle af forhandlingerne trak ud, fordi der var tredjelande, som fandt, at klausulens ordlyd var uklar, med hensyn til hvor omfattende kravene til god forvaltningspraksis var. Derudover er det nu på grund af den internationale udvikling inden for god forvaltningspraksis på skatteområdet nødvendigt at ajourføre den i 2008 vedtagne klausul. Klausulen bør for eksempel afspejle, at automatisk informationsudveksling er vedtaget som den globale standard ligesom også de nye foranstaltninger vedrørende fair skattekonkurrence, der er fastsat i OECD's BEPS-projekt, som er godkendt af G20.

Medlemsstaterne har erkendt, at der er problemer med den nuværende klausul om god forvaltningspraksis, og er i Fiskalgruppen på Højt Plan begyndt at overveje, hvad der kan gøres. Det er nødvendigt, at der hurtigt bliver gjort noget for at få ajourført grundlaget for klausulerne for god forvaltningspraksis, at få revideret strategien for, hvordan den kan inddrages i aftaler og at få udviklet et system til overvågning af gennemførelsen heraf.

For at gøre det lettere har Kommissionen opstillet en liste over, hvilke kerneelementer en fornyet klausul om god forvaltningspraksis bør indeholde, og som bør indgå i alle forhandlingsforslag til relevante aftaler. I disse kerneelementer er der taget hensyn til de ajourførte standarder for god forvaltningspraksis og til EU's prioriterede tiltag over for aggressiv skatteplanlægning såvel som visse internationale tilsagn i forbindelse med OECD's BEPS-projekt.

Men på grund af at EU's internationale partnere er så forskellige, er det ikke praktisk muligt med én tilgang, som er den samme for alle. Der er for eksempel nogle udviklingslande, som kan have administrative begrænsninger, der gør det nødvendigt med en forenklet tilgang, eller som har brug for hjælp til at gennemføre tilsagnene om

god forvaltningspraksis. I forhandlingerne om en klausul om god forvaltningspraksis bør der derfor tages hensyn til det pågældende tredjelandets særlige situation.

De elementer, som bør danne grundlag for forhandlinger om fremtidige klausuler om god forvaltningspraksis på skatteområdet, er vist i bilag 2 til denne meddelelse. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at godkende disse elementer, således at de kan benyttes ved fremtidige forhandlinger.

Et andet aspekt, som der bør tages fat om, er, at det kan tage lang tid, inden klausulen om god forvaltningspraksis bliver taget i anvendelse, efter at den er blevet vedtaget. For øjeblikket får klausulen om god forvaltningspraksis først virkning, når den samlede aftale træder i kraft, hvilket kan tage flere år. I den mellemliggende periode er der ingen forpligtelse for det pågældende tredjeland til at efterleve de vedtagne bestemmelser om god forvaltningspraksis på skatteområdet. Kommissionen vil tilskynde medlemsstaterne til at acceptere, at klausulen om god forvaltningspraksis på skatteområdet bliver en del af de bestemmelser, som skal gælde midlertidigt, eller til at indgå i en struktureret dialog om skattespørgsmål med det relevante tredjeland i afventning af aftalens ikrafttræden. Desuden kan Kommissionen og Adfærdskodeksgruppen overvåge tredjelandets efterlevelse af god forvaltningspraksis på skatteområdet for dermed at aktivere høringsmekanismen i aftalen og hurtigst muligt kunne tage fat om alle skattemæssige problemer.

3.2. Bestemmelser om statsstøtte

Når tredjelande yder støtte til bestemte lokale virksomheder gennem skattebegunstigelsesordninger, administrative praksisser eller individuelle skatteafgørelser, kan det begrænse markedsadgangen for EU-eksportører og stille dem i en dårligere situation end de statsstøttede lokale virksomheder. Denne form for potentielt konkurrencefordrejende praksis er kun delvis omhandlet i WTO's regler. EU's aftaler med tredjelande vil yderligere kunne være med til at sikre mere lige konkurrencevilkår.

Med statsstøttebestemmelser i bilaterale aftaler, som kan give øget gennemsigtighed om statsstøtte, forbyde de mest skadelige former for støtte og muliggøre høringer om skadelig støtte, vil der kunne opnås en mere fair konkurrence mellem medlemsstater og tredjelande på området for selskabsbeskatning.

Kommissionen vil derfor arbejde på at få indført statsstøttebestemmelser i forhandlingsforslag til aftaler med tredjelande for dermed at sikre en fair skattekonkurrence med de internationale partnere.

4. HJÆLP TIL UDVIKLINGSLANDE TIL OVERHOLDELSE AF STANDARDER FOR GOD FORVALTNINGSPRAKSIS PÅ SKATTEOMRÅDET

Som led i EU's arbejde med at fremme god forvaltningspraksis på skatteområdet hos de internationale partnere og at støtte en smidig og sammenhængende gennemførelse af G20/OECD's BEPS-projekt på globalt plan bør der udvises særlig opmærksomhed over for situationen i udviklingslandene. For at opnå inklusiv vækst, udryddelse af fattigdom og bæredygtig udvikling i udviklingslandene er det af afgørende betydning, at de får hjælp til at forbedre deres skattesystemer og til at øge deres indenlandske ressourcer.

I den forbindelse er anvendelse af standarder for god forvaltningspraksis på skatteområdet altafgørende, og det af to årsager. For det første imødekommer det EU's

mere omfattende udviklingstilsagn om at ville hjælpe disse lande med at sikre bæredygtige indenlandske indtægter og at afværge trusler mod deres skattegrundlag. For det andet kan inddragelsen af udviklingslande i det globale netværk om god forvaltningspraksis forebygge svagheder i den internationale skattestruktur, som vil kunne åbne op for udhuling af skattegrundlag og overførsel af overskud.

4.1 Tilgangen med mere opkrævning og bedre anvendelse af midler

EU har gennem lang tid ydet støtte til udviklingslandene i deres forsøg på at sikre bæredygtige indenlandske indtægter, blandt andet ved at bekæmpe skatteundgåelse, skatteunddragelse og ulovlige finansielle strømme. EU giver hvert år 140 mio. EUR til udviklingslandene som direkte støtte til indenlandske reformer af de offentlige finanser og har budgetstøtteprogrammer i mere end 80 lande. Desuden har Kommissionen og andre internationale partnere gennem "Addis Tax Initiative"⁹, som EU hjalp til med at lancere i juli 2015, givet tilsagn om at ville fordoble støtten til udviklingslandene til mobilisering af indenlandske indtægter.

Kommissionen har i sin meddelelse fra 2010 om "*Skat og udvikling – Samarbejde med udviklingslandene om god forvaltningspraksis på skatteområdet*"¹⁰ fastlagt det politiske grundlag for EU's bistand til udviklingslande, som var at få opbygget effektive, fair og bæredygtige skattesystemer i de forgangne 5 år. På grundlag af Addis Ababa-handlingsplanen og 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling foreslog Kommissionen i 2015 en ny EU-tilgang til støtte af indenlandske offentlige finanser i udviklingslandene. Strategien med mere opkrævning og bedre anvendelse af midler¹¹ viser, hvordan EU vil hjælpe udviklingslandene i de kommende år med at få opbygget fair og effektive skattesystemer, blandt andet ved at bekæmpe skatteundgåelse hos virksomheder.

Tilgangen med mere opkrævning består i at hjælpe medlemsstaterne til at få lukket såvel skattepolitikgabet som skatteefterlevelseshullet¹² og øge mobiliseringen af indenlandske indtægter. Til foranstaltninger til mindskelse af skattepolitikgabet hører en udvidelse af skattegrundlaget, hvor det er relevant, udfyldning af huller og bekæmpelse af skatteundgåelse. Til foranstaltninger til bekæmpelse af skatteefterlevelseshullet hører forbedring af effektivitet og virkning hos skatteforvaltningen, styrkelse af frivillig skatteefterlevelse, fremme af god forvaltningspraksis på skatteområdet og bekæmpelse af skatteunddragelse og ulovlige finansstrømme.

For at nå disse mål og kunne bistå udviklingslandene i at nå højere niveauer for god forvaltningspraksis på skatteområdet har Kommissionen udviklet en ambitiøs ramme for EU-støtten. Hertil hører fortsat at opfordre udviklingslandene til at bidrage til fastsættelse af internationale skattestandarder og at skubbe på for at opnå en mere inklusiv international samordning, blandt andet gennem G20/OECD's BEPS-projekt og

⁹ Et specifikt initiativ inden for rammerne af Addis Ababa-handlingsplanen, som fokuserer på at øge udviklingsbistanden til kapacitet på skatteområdet <http://www.addistaxinitiative.net/>.

¹⁰ COM(2010) 163.

¹¹ Arbejdsdokument om mere opkrævning og bedre anvendelse af midler: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>

¹² Skattepolitikgabet er forskellen mellem den skat, der skal betales under en optimal skattepolitik, og den skat, der skal betales under gældende skattepolitik. Skatteefterlevelseshullet er forskellen mellem de skatter, der skal betales under gældende skattepolitik, og de skatter, der rent faktisk bliver betalt.

initiativer om automatisk informationsudveksling (AEOI), FN's ekspertudvalg om international samarbejde i skattesager samt regionale organer som African Tax Administration Forum (ATAF), Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF) eller Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT). Til indsamling af pålidelige og internationalt sammenlignelige data om skatteopkrævning vil Kommissionen støtte initiativer, der vedrører indtægtsstatistikker. De eksisterende bilaterale rammer, for eksempel den politiske dialog i henhold til artikel 8 i Cotonou-aftalen, bør også fortsat benyttes til at nå målene om god forvaltningspraksis på skatteområdet.

Blandt de andre områder, som EU fokuserer på, er der kapacitetsopbygning angående skattepolitik og skatteforvaltning, enten gennem direkte teknisk bistand eller gennem partnerskabsprogrammer¹³; støtte til internationale initiativer, der kan styrke lovgivning og regulering navnlig hvad angår koncerninterne afregningspriser; og hjælp til udvikling og anvendelse af fiskale vurderingsværktøjer, for eksempel Tax administration Diagnostic assessment Tool (TADAT) eller Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA).

Ligesom for EU's egen stærke EU-dagsorden om skattegennemsigtighed vil Kommissionen tilskynde til international landeindberetning og fremme gennemsigtighedsinitiativet for udvindingsindustrien (EITI), så der kan opnås større gennemsigtighed og ansvarlighed i udvindingsindustrien.

4.2 EU vil gå foran med et godt eksempel

EU vil forsøge at gå foran med et godt eksempel hvad angår god forvaltningspraksis på skatteområdet ved at anvende høje interne standarder og fremme tilsvarende foranstaltninger i lande uden for EU. Det er klart, at det fortsat må overvåges, at indenlandske skattepolitikker ikke får negative, afsmittende virkninger på tredjelande, og at der bliver taget tilstrækkeligt hensyn til udviklingslandenes svagheder på skatteområdet. Medlemsstaterne bør for eksempel anvende en balanceret tilgang under forhandlinger om bilaterale skatteoverenskomster med lavindkomstlande og tage hensyn til den særlige situation, som disse lande er i. Udviklingslandene er nemlig i høj grad afhængige af kildebaseret beskatning, og derfor er kildeskat på udgående betalinger en væsentlig del af deres skatteindkomst. Skatteoverenskomster har imidlertid forrang for indenlandske regler, hvorved de kildeskatter, som opkræves af mange af udviklingslandene, bliver reduceret. Addis Ababa-handlingsplanen og gennemførelsen af aftalebaserede foranstaltninger i OECD's BEPS-projekt kan være en mulighed for medlemsstaterne til at genoverveje forskellige aspekter i deres bilaterale skatteoverenskomster med udviklingslande, for eksempel bestemmelser om kildeskat. Kommissionen vil starte en debat med medlemsstaterne inden for Platformen vedrørende God Forvaltningspraksis på Skatteområdet om, hvordan det kan sikres, at udviklingslandene får en fair behandling i bilaterale skatteoverenskomster.

¹³ Kommissionen kan også overveje andre former for dialog og udveksling af god praksis for de lande, hvor der ikke er egnede rammer for udviklingshjælp.

5. UDVIKLING AF EN EU-PROCES TIL VURDERING OG OPSTILLING AF EN LISTE OVER TREDJELANDE

Inden for EU skal medlemsstaterne overholde lovgivning om gennemsigtighed og informationsudveksling, statsstøttere regler og principperne i adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning. Der er bestemmelser om, hvad der skal gøres i tilfælde af manglende efterlevelse af disse krav inden for det indre marked.

For at sikre lige konkurrencevilkår har EU også brug for stærkere instrumenter til at træffe foranstaltninger over for tredjelande, som nægter at respektere standarder om god forvaltningspraksis på skatteområdet. Europa-Parlamentet, mange medlemsstater og interessenter har givet udtryk for, at de i høj grad støtter en fælles EU-ramme til behandling af problemer i tredjelande vedrørende god forvaltningspraksis på skatteområdet. En fælles EU-tilgang på dette område vil have en stærkt afskrækkende virkning og forhindre virksomheder i at misbruge mismatch mellem forskellige nationale systemer. Det vil også gøre det mere klart for internationale partnere, hvad EU's forventninger er på dette område, og derved mindske unødvendige administrative byrder for virksomhederne. Det vil også sikre, at der hele tiden bliver taget hensyn til tredjelandes, og især udviklingslandenes, specifikke situation.

5.1 Et gennemsigtigt overblik over, hvordan opstillingen af nationale lister foregår

Det første skridt til at udvikle et fælles EU-system til opstilling af lister blev taget med Kommissionens handlingsplan for fair og effektiv beskatning i juni 2015. Kommissionen offentliggjorde for første gang et overblik over alle jurisdiktioner i tredjelande, som var blevet opført på lister af medlemsstaterne i skatteøjemed. Den fuldstændigt konsoliderede version, som dækkede 121 jurisdiktioner, blev offentliggjort online, og en liste over de hyppigst nævnte jurisdiktioner blev vedføjet som bilag til handlingsplanen. Det primære formål med dette initiativ var at skabe mere gennemsigtighed over, hvad de nationale lister bygger på, og at præsentere oplysningerne om de af medlemsstaterne opførte jurisdiktioner på en mere let tilgængelig måde for tredjelande og virksomheder. I oktober 2015 foretog Kommissionen en teknisk ajourføring af onlineinformationerne, så de afspejlede de ændringer, der var sket i medlemsstaternes nationale lister i skatteøjemed.

Kommissionen har fulgt sit tilsagn i handlingsplanen fra juni om regelmæssigt at se på oplysningerne i medlemsstaternes lister og har som led i denne pakke om bekæmpelse af skatteundgåelse formelt ajourført det konsoliderede overblik over tredjelande, som af medlemsstaterne er opført på lister i skatteøjemed. De ajourførte oplysninger, som offentliggøres i et interaktivt onlinekort¹⁴, vil blive taget op igen inden for 12 måneder.

Offentliggørelsen af den "paneuropæiske liste" har haft en øjeblikkelig virkning hvad angår gennemsigtighed. Nogle tredjelande var slet ikke klar over, at de var opført på nationale lister, før den konsoliderede version af medlemsstaternes lister blev offentliggjort. Den paneuropæiske liste afstedkom nye drøftelser mellem disse jurisdiktioner og de relevante medlemsstater, om hvad der er god forvaltningspraksis på skatteområdet, og det betød, at tredjelandene fik mulighed for at give svar på visse

¹⁴http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

spørgsmål vedrørende deres skatteordninger, og medlemsstaterne til at gøre nærmere rede for deres betænkeligheder. Med den øgede gennemsigtighed blev de medlemsstater, som havde sådanne lister, også tilskyndet til at se nærmere på deres lister og sikre, at de var velfunderede, nøjagtige og ajourførte. Med den paneuropæiske liste blev det klart, at der var betydelige forskelle i de nationale måder at opstille lister på, og at dette kan give anledning til problemer for det indre marked, for tredjelande og for virksomheder. Resultatet heraf var, at medlemsstaterne nu viste en fornyet interesse i at arbejde hen imod en mere sammenhængende tilgang til opførelse af tredjelande på listerne og anvende fælles forsvarsforanstaltninger.

For at nå dertil må der først være et pålideligt overblik over og en forståelse af de procedurer, som for øjeblikket findes i EU. Derfor har Kommissionen bedt de medlemsstater, som fører lister over tredjelande, om at præcisere, hvilke kriterier og procedurer de anvender. Kommissionen har også bedt de medlemsstater, som ikke har nationale lister, om at forklare, hvilke alternative værktøjer de benytter til at afværge eksterne risici for skatteundgåelse. Arbejdet med at skabe større gennemsigtighed for de værktøjer, som medlemsstaterne benytter til forsvarsforanstaltninger i skatteanliggender, vil fortsætte i de kommende måneder i Platformen vedrørende God Forvaltningspraksis på Skatteområdet. Formålet hermed er at få skabt mere retssikkerhed for virksomheder og tredjelande og samtidig benytte oplysningerne til at forme en mere afstemt EU-tilgang.

5.2 En fælles EU-tilgang til opstilling af lister over tredjelande

Den paneuropæiske liste skal kun ses som en mellemløsning, idet der er arbejde i gang med at få et fælles EU-system til vurdering, screening og opstilling af lister over tredjelande. De nuværende, mange forskelligartede nationale systemer bør i sidste instans erstattes af en klar, sammenhængende EU-tilgang til identificering af tredjelande, som ikke efterlever standarderne for god forvaltningspraksis, og af en ensartet reaktion fra EU's side over for disse jurisdiktioner. Når først denne fælles EU-liste er fuldt ud etableret, skal medlemsstaterne i Rådet formelt blive enige om, at det er den og ikke de nationale lister, der skal benyttes til at afværge eksterne trusler om udhuling af skattegrundlaget.

Enhver EU-tilgang til at opstille lister over tredjelande må være fair, objektiv og internationalt berettiget. Den skal også være forenelig med EU's tilsagn under multilaterale eller bilaterale internationale aftaler. Til det formål foreslår Kommissionen, at der benyttes en tretrinsproces.

Som det første vil Kommissionen internt identificere, hvilke tredjelande der først bør screenes af EU. For at sikre, at denne udvælgelse bliver neutral og velfunderet, vil Kommissionen opstille en resultattavle med indikatorer til at fastslå jurisdiktionernes potentielle indvirkning på medlemsstaternes skattegrundlag. Resultattavlen, som er nærmere beskrevet i Kommissionens arbejdsdokument, vil have omfattende indikatorer over emner som økonomiske bånd til EU, niveauet for finansiell aktivitet samt institutionelle og retlige faktorer. Placeringen af et tredjeland i denne resultattavle vil ikke være en bedømmelse af, hvordan dets standarder for god forvaltningspraksis er på dette stade, men blot give et gennemsigtigt grundlag for at afgøre, hvilke jurisdiktioner der skal foretages en nærmere vurdering af. De første konklusioner af resultattavlen vil blive forelagt medlemsstaterne i Adfærdskodeksgruppen i efteråret 2016.

Som det næste skal medlemsstaterne ud fra resultattavlen afgøre, hvilke jurisdiktioner der skal vurderes i forhold til EU's ajourførte kriterier for god forvaltningspraksis. Andre faktorer, som det igangværende samarbejde om skatteanliggender, kan det også være relevant at se på. Kommissionen skal foretage vurderingen af de udvalgte tredjelandes skattesystemer sammen med Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning), som allerede har erfaring hermed. I forbindelse med denne vurdering vil der være en dialog med de pågældende tredjelande, hvor de vil få tilstrækkelig tid til at reagere på alle betænkeligheder, der måtte vise sig angående deres skatteordninger. Dialogen skal benyttes som en ramme til at løse de pågældende problemer og til at udvikle et stærkere partnerskab, der kan sikre høje standarder for god forvaltningspraksis på skatteområdet. Til det formål skal høringsprocesserne, som er fastsat i EU-aftaler med tredjelande eller -regioner, udnyttes i fuldt omfang, hvor det er relevant. Konklusionerne på denne vurdering vil blive præsenteret for medlemsstaterne i de relevante rådsgrupper.

Som det sidste skal medlemsstaterne beslutte, om den pågældende jurisdiktion skal sættes på en fælles EU-liste over problematiske skattejurisdiktioner. Denne beslutning vil hovedsageligt være baseret på en anbefaling fra Kommissionen, som vil være resultatet af screeningprocessen. Men der vil også skulle tages hensyn til andre faktorer. Det kan for eksempel være, at nogle af udviklingslandene meget gerne vil kunne leve op til EU's standarder om god forvaltningspraksis, men ikke har den nødvendige kapacitet hertil. I sådanne tilfælde er det måske ikke den bedste løsning at opføre dem på en liste, men det kan være mere effektivt at benytte andre instrumenter til at løse EU's betænkeligheder med deres skattesystemer. Og hvis et tredjeland allerede formelt arbejder sammen med EU for at løse problemer med god forvaltningspraksis på skatteområdet, vil en fortsættelse af denne proces kunne give bedre resultater.

Der vil også blive fastsat klare betingelser for, hvordan hver enkelt jurisdiktion vil kunne fjernes fra den fælles EU-liste. Det skal ses i forhold til deres bestræbelser på at afhjælpe de betænkeligheder, som kommer til udtryk under screeningen. Medlemsstaterne skal give Kommissionen bemyndigelse til straks at fjerne en jurisdiktion fra listen, når betingelserne er opfyldt, for at undgå unødvendige forsinkelser. Kommissionen skal underrette medlemsstaterne på forhånd, når en jurisdiktion fjernes fra listen.

5.3 Foranstaltninger, der kan tilskynde til gennemsigtighed og fair beskatning i jurisdiktioner, der er opført på en liste

At opføre en jurisdiktion på en liste skal altid være den sidste udvej. Det skal være forbeholdt jurisdiktioner, som nægter at sætte ind med god forvaltningspraksis på skatteområdet, eller som ikke på konstruktiv måde tager stilling til EU's betænkeligheder ved deres skattesystemer. Men når en jurisdiktion først er sat på EU's liste, skal alle medlemsstater anvende de samme modforanstaltninger over for den. Disse modforanstaltninger skal tjene til både at beskytte medlemsstaternes skattegrundlag og at tilskynde den pågældende jurisdiktion til at foretage de nødvendige forbedringer i sit skattesystem.

For øjeblikket anvender medlemsstaterne forskellige sanktioner eller forsvarsforanstaltninger over for jurisdiktioner, som de har på deres nationale lister. Der er hovedsageligt tale om skattebaserede bestemmelser, såsom regler for kontrollerede udenlandske selskaber (CFC) eller afvisning af normale skattefritagelser eller skattefradrag for betalinger til virksomheder i de på listerne opførte lande.

I nogle tilfælde vil disse nationale bestemmelser blive afløst af minimumsstandarderne i direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse (f.eks. CFC-regler). Direktivet vil dog ikke dække alle de forsvarsforanstaltninger, som medlemsstaterne anvender for øjeblikket. De forsvarsforanstaltninger, der har tilknytning til den fælles EU-liste, skal derfor ses som et supplement til forsvarsforanstaltningerne i direktivet. Der kan være tale om kildeskat og forbud mod fradrag af omkostninger for transaktioner, der foregår via jurisdiktioner, som er opført på listen. Det vil gøre det langt mindre attraktivt for virksomhederne at investere i eller drive forretning i disse jurisdiktioner, eftersom de administrative byrder og risikoen for dobbeltbeskatning vil være højere.

Som anført i handlingsplanen fra juni 2015 vil medlemsstaterne skulle beslutte, hvilke former for modforanstaltninger der nøjagtigt skal anvendes over for jurisdiktioner, der er opført på listen. Det skal ske inden udgangen af 2016, således at tredjelandene er fuldt ud bekendte med eventuelle konsekvenser, når først EU's screeningproces er gået i gang.

Kommissionen vil også gøre brug af de erfaringer, der er gjort i forbindelse med opstillingen af listen, for aktivt at kunne bidrage til G20's overvågning af OECD's BEPS-foranstaltninger på internationalt plan. Kommissionen vil udveksle oplysninger med de forvaltninger i tredjelande, som også deltager aktivt i denne proces.

6. STYRKELSEN AF FORBINDELSERNE MELLEM EU-MIDLER OG GOD FORVALTNINGSPRAKSIS PÅ SKATTEOMRÅDET

I henhold til EU's finansforordning (artikel 140, stk. 4) er det forbudt at investere EU-midler i eller kanalisere dem gennem enheder i tredjelande, som ikke overholder internationale standarder for gennemsigtighed på skatteområdet. EU og internationale finansielle institutioner (IFI)¹⁵ skal også indføre disse krav om god forvaltningspraksis i deres kontrakter med alle udvalgte finansielle mellemlid. Disse bestemmelser, som er blevet skærpet i IFI's interne reglement, er en effektiv måde at sikre på, at beslutninger om investering af EU-midler er med til at fremme efterlevelse af internationale krav om gennemsigtighed.

Kommissionen mener dog, at disse bestemmelser vil kunne udbygges, så de går videre end de nuværende krav til gennemsigtighed og også omfatter EU's principper om fair skattekonkurrence. Førhen har Kommissionen måttet blokere for visse projekter, som var forelagt af IFI, fordi de havde urimeligt komplicerede skatteordninger med skadelige skatteordninger eller nulskattearrangementer i tredjelande. Ved at skærpe bestemmelserne og stille krav om fair skattekonkurrence vil det kunne forhindres, at der opstår sager af den art. Europa-Parlamentet har også ønsket foranstaltninger, som kan sikre, at EU-midler ikke kan ledes gennem jurisdiktioner med lav eller ingen skat. Kommissionen vil derfor foreslå, at EU's ajourførte standarder for god forvaltningspraksis på skatteområdet – herunder fair skattekonkurrence – medtages i finansforordningen i forbindelse med den igangværende revision heraf.

¹⁵ Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Investeringsfond og Den Globale Fond for Energieffektivitet og Vedvarende Energi.

7. KONKLUSION

Kommissionen har sat kampen mod selskabsskatteundgåelse og unfair skattekonkurrence som et hovedpunkt på den politiske dagsorden. Der er blevet forelagt et ambitiøst reformprogram om selskabsbeskatning inden for EU, som medlemsstaterne nu skal gå videre med.

Men selskabsskatteundgåelse er et globalt fænomen, og EU's foranstaltninger til bekæmpelse heraf må række ud over det indre marked. Denne meddelelse er et svar på ønskerne fra Europa-Parlamentet, Rådet og civilsamfundet om at få en solid EU-strategi, som kan fremme god forvaltningspraksis på skatteområdet på globalt plan og imødegå eksterne trusler om skatteundgåelse.

De i denne meddelelse foreslåede foranstaltninger støtter EU's målsætning om at sikre en effektiv beskatning inden for det indre marked og en mere fair selskabsbeskatning inden for såvel som uden for EU. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at godkende disse initiativer i Rådet og at give gennemførelsen heraf høj politisk prioritet.