



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 2.5.2007
COM(2007) 223 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

**o izvajanju programa Skupnosti za boljšo rast in zaposlovanje ter večjo konkurenčnost
podjetij v EU:
nadaljnji napredek v letu 2006 in naslednji koraki k predlogu o skupni konsolidirani
davčni osnovi za pravne osebe (CCCTB)**

VSEBINA

1.	Ozadje	3
2.	Dosedanji napredek	4
2.1.	Dejavnosti delovne skupine za skupno konsolidirano davčno osnovo za pravne osebe (DS CCCTB)	4
2.2.	Napredek zunaj delovne skupine – ocena učinka	4
3.	Naslednji koraki	5
4.	Sklepi	7
PRILOGE		8
Priloga 1		
Nekatera posebna tehnična vprašanja, o katerih se je razpravljalo decembra 2006 na srečanju razširjene delovne skupine za CCCTB		9
Priloga 2		
Nekatera podrobna tehnična vprašanja, o katerih je treba razpravljati v delovni skupini za CCCTB in ki jih Komisija še vedno obravnava		10

1. OZADJE

To sporočilo opisuje dosednji napredek CCCTB na podlagi osnutka delovnega programa, pripravljenega leta 2004. Osredotoča se na delo, opravljeno v letu 2006, pri čemer poudarja nekatera pomembnejša vprašanja, ki so pojavila, ter povzema nekatera ključna strateška vprašanja v zvezi s CCCTB.

V sporočilu iz leta 2006¹ so pojasnjeni ozadje CCCTB in njeni cilji, prav tako pa sporočilo navaja, da bo leta 2007 pripravljeno nadaljnje poročilo o napredku. Ti cilji ostajajo veljavni, ker od takrat ni bilo pomembnejšega napredka glede odprave davčnih ovir na notranjem trgu.

Svet je Sporočilo obravnaval junija 2006, vendar ni sprejel nobenih sklepov. Komisija je decembra 2006 Svetu predložila nadaljnje ustno poročilo o napredku. CCCTB je ambiciozen cilj, ki predstavlja za države članice številne tehnične težave. Potrebna so nadaljnja prizadevanja za doseg soglasja. Napredek je bil dosežen na nekaterih zelo specifičnih področjih, na primer sprejetje Kodeksa ravnanja v zvezi z dokumentiranjem transfernih cen² in Smernic o vnaprejšnjih cenovnih sporazumih v EU³, poleg tega je Komisija decembra 2006 izdala tri sporočila⁴ o potrebi po večjem usklajevanju davčnih sistemov med državami članicami ter sporočilo o davčnih spodbudah za raziskave in razvoj⁵. Kljub temu je Komisija prepričana, da lahko obsežen pristop z uvedbo CCCTB zagotovi največje splošne koristi v zvezi z obdavčevanjem dobička podjetij na notranjem trgu, čeprav bodo ti ciljni ukrepi delno zmanjšali nekatere ovire. Vseeno pa so potrebne temeljite priprave.

Izvajanje CCCTB bi lahko znatno prispevalo k uspešnosti notranjega trga, boljši rasti in zaposlovanju ter večji konkurenčnosti podjetij EU v svetu v skladu s posodobljeno lizbonsko strategijo.⁶ Poleg tega bi lahko EU postala privlačnejši trg za naložbe, kar bo vodilo k večjemu številu naložb iz EU in neposrednih tujih naložb.

¹ Izvajanje lizbonskega programa Skupnosti: Dosednji napredek in naslednji koraki k skupni konsolidirani davčni osnovi za pravne osebe (CCCTB) - COM(2006) 157.

² Kodeks ravnanja glede dokumentacije o transfernih cenah za povezana podjetja v EU (EU TPD), ki je bil objavljen skupaj s Sporočilom Komisije o delu Skupnega foruma EU za transferne cene v zvezi z dokumentacijo o transfernih cenah za povezana podjetja v EU – [COM(2005) 543, 7.11.2005 - sprejel Svet dne 27. junija 2006].

³ Sporočilo o delu Skupnega foruma EU za transferne cene na področju izogibanja sporom in postopkov reševanja sporov ter v zvezi s smernicami o vnaprejšnjih cenovnih sporazumih v EU, COM(2007)71.

⁴ COM(2006) 823, COM(2006) 824 in COM(2006) 825, 19.12.2006.

⁵ COM(2006) 728, 22.11.2006.

⁶ Izvajanje lizbonskega programa Skupnosti – Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Prispevek obdavčevanja in carinskih politik k lizbonski strategiji - COM(2005) 532, 25.11. 2005.

Cilji tega sporočila so:

- obveščati Svet, Parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor in širšo javnost o napredku,
- oblikovati načrte za nadaljevanje dela in
- povzeti in poudariti nekatere posebne tehnične vidike, ki zahtevajo posebno pozornost, in številna strateško pomembna vprašanja.

2. DOSEDANJI NAPREDEK

2.1. Dejavnosti delovne skupine za skupno konsolidirano davčno osnovo za pravne osebe (DS CCCTB)

Delovna skupina za CCCTB se še vedno srečuje vsako četrletje. Poleg prvih štirih podskupin (sredstva in amortizacija, rezerve in rezervacije, obdavčljiv prihodek, mednarodni vidiki) sta bili ustanovljeni dve dodatni podskupini, ki obravnavata skupinsko obdavčevanje in mehanizem delitve. Glavna vprašanja, ki jih obravnava delovna skupina (poleg poročil podskupin), so bila povzeta v delovnem dokumentu⁷, ki je bil predstavljen na srečanju decembra 2006.

Del tega srečanja iz decembra 2006 je potekal v razširjeni obliki s predstavniki podjetij in akademskega sveta, ki so sodelovali pri razpravi o CCCTB. To srečanje je sledilo podobnemu razširjenemu srečanju v letu 2005. Bolj specializirano razširjeno srečanje je potekalo junija 2006 s poslovnimi strokovnjaki iz finančnega sektorja, ki so razpravljali o podrobnostih tega sektorja. Namen teh srečanj je bil zagotoviti ustrezno posvetovanje ter omogočiti Komisiji in strokovnjakom iz držav članic, da izkoristijo skupno znanje poslovnežev in akademskih strokovnjakov.

Kot je pojasnjeno v sporočilu iz leta 2006, si podskupine ali delovna skupina ne prizadevajo za uradni sporazum o teh vprašanjih, vendar pa je mogoče opredeliti vprašanja, za katera obstaja razumna stopnja skupne podlage, in vprašanja, ki bodo zahtevala težje odločitve, ko bo Komisija zaključila svoj zakonodajni predlog. Dodatno strokovno mnenje o teh vprašanjih, ki ga predložijo strokovnjaki zunaj Komisije in uprav držav članic, je lahko posebej koristno.

Delovni dokument je vključeval poročila o napredku pri delu na področju obdavčljivega prihodka, mednarodnih vidikov, osebnega področja uporabe, finančnih institucij, konsolidacije in upravnega okvira. Nekatere tehnične točke v zvezi z vsakim vprašanjem so bile izločene za posebno obravnavo. Nekatere od teh tehničnih točk so povzete v Prilogi 1. Vse podrobnosti so na voljo na zadevnih spletnih straneh.

⁷

CCCTB/WP/046 z dne 20. novembra 2006 „Dosedanji napredek in prihodnji načrti za CCCTB“; na voljo na naslednji spletni strani:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/article_3147_en.htm.

Za konsolidacijo osnove se je treba sporazumeti o metodi za delitev osnove. To vprašanje je bilo prvič postavljeno na srečanju decembra 2006, razprave pa so se začele šele pred kratkim. Treba je zagotoviti, da bo mehanizem privedel do pravičnih in nepristranskih rezultatov.

2.2. Napredek zunaj delovne skupine – ocena učinka

V skladu s sedanjo prakso bo pred predstavitvijo zakonodajnega predloga izvedena ocena učinka, pripravljena v skladu s ključnimi analitičnimi koraki iz Smernic za oceno učinka⁸. Ocena učinka bo opisala ovire pri davku od dohodkov pravnih oseb, ki podjetjem v EU preprečujejo, da bi izkoristila vse priložnosti za naložbe znotraj notranjega trga pri čezmejnih dejavnosti v EU, ter prostor za izogibanje davkom in davčno utajo, ki ga sedanji sistemi omogočajo podjetjem. Razlika pri stroških usklajevanja med malimi in srednje velikimi podjetji ter nadnacionalnimi družbami bo eden od elementov ocene. Opredelila bo cilje, ki jih mora uresničiti davčna reforma in ki segajo od splošnega cilja poenostavitve sistema za obdavčevanje prihodka pravnih oseb in povečanja njihove učinkovitosti za boljše delovanje notranjega trga do specifičnih in operativnih ciljev, kot so znižanje stroškov usklajevanja/upravnih stroškov pri obdavčevanju podjetij za družbe in davčne uprave, dajanje prednosti novim čezmejnimi dejavnostim, ki vključujejo zlasti mala in srednje velika podjetja, spodbujanje davčne nevtralnosti med povsem domačimi naložbami in naložbami v EU ter zmanjševanje izkrivljanj pri nacionalnem dodeljevanju naložb in davčnih osnov.

Določene bodo številne alternativne politične možnosti, njihovi gospodarski, okoljski in socialni učinki pa bodo podrobno ocenjeni glede kakovosti in po možnosti količine. Alternativne možnosti bodo vključevale vsaj „scenarij brez sprememb“, skupno osnovo brez konsolidacije in skupno konsolidirano osnovo. Cilj bo oceniti najpomembnejše makro- in mikroekonomske učinke teh alternativnih možnosti ter njihov učinek na davčne prihodke. Ocenili se bodo različni možni načini za uvedbo CCCTB, in sicer na podlagi vrednotenja njenih ključnih sestavnih delov. Ustrezno se bo upoštevalo načelo, da mora vsak ukrep za določitev CCCTB pozitivno vplivati na javne finance držav članic, kar bi lahko vodilo k splošnemu zvišanju prihodkov in s tem odrazilo povečano dinamiko gospodarstva EU.

Delo na tem področju se je začelo leta 2006, končna ocena učinka pa bo objavljena, ko bo predlog pripravljen. Natančnost količinske ocene bo delno odvisna od tega, koliko podatkov o količini so uprave držav članic in podjetja pripravljeni zagotoviti v določenem času.

⁸

SEC(2005) 791, 15.6.2005, s posodobitvijo iz marca 2006.

3. NASLEDNJI KORAKI

Ker delo na področju večine večjih strukturnih elementov davčne osnove, konsolidacije in mehanizma delitve že poteka, bi bil naslednji korak približati vsa ta različna področja in razpravljati o tem, kako se lahko ti različni deli ujemajo. Ta „druga faza“ dela bo namenjena preprečevanju neskladnosti in k temu, da bo tako oblikovano osnovo mogoče obravnavati kot uporaben predlog, ki ga je mogoče izvesti.

Kot je prikazano v sporočilu iz leta 2006, uvedba enotne osnove neizogibno pomeni, da bodo nastale razlike med to novo osnovo in sedanjimi posameznimi davčnimi osnovami. Države članice bodo morale sprejeti, da CCCTB ne more ponoviti vseh lastnosti njihovih sedanjih davčnih osnov in da bo v nekaterih primerih pomenila drugačno obravnavo posebnih postavk iz njihove obstoječe osnove.

Pri številnih podrobnih tehničnih vprašanjih bo morala Komisija jasno izbrati med eno ali več specifičnimi možnostmi, kar bo storila na podlagi dela, ki ga opravlja delovna skupina, ter notranjih raziskav in posvetovanj s podjetji in akademiki. Nekatera podrobna tehnična vprašanja, o katerih je treba razpravljati v delovni skupini in ki jih Komisija še vedno obravnava, so vključena v Prilogo 2.

Komisija bo morala sprejemati tudi odločitve druge vrste, kadar bo pri izbiri enega ali drugega pristopa treba upoštevati pomembnejši „politični“ element. Splošna gospodarska politika in tudi najboljši interesi Evropske skupnosti, zlasti v zvezi s programom za izboljšano rast in zaposlovanje, povečanje konkurenčnosti podjetij EU in stabilen razvoj javnih financ, bodo temeljni elementi teh odločitev. Nekatere odločitve, ki jih je treba sprejeti, so bile oblikovane v sporočilu iz leta 2006, Komisija pa je navedla svoje stališče in razložila, kako so sklepi nastali. Nekatere od glavnih poudarjenih vprašanj so bila:

- skupno davčno osnovo za pravne osebe mora spremljati konsolidacija, da se v celoti izkoristijo ugodnosti tega procesa,
- CCCTB mora biti izbirna (podjetjem mora biti dovoljeno, da ohranijo obstoječa pravila, kadar države članice ta pravila ohranjajo skupaj s CCCTB, ali izberejo CCCTB, če se pri tem upoštevajo pravila o državni pomoči).

Komisija je prav tako potrdila, da določanje osnove ne bo vključevalo davčne stopnje, kar še vedno velja. Izjavila je tudi, da mora biti CCCTB enotna ter bi morala na splošno poenostaviti in razširiti davčno osnovo za pravne osebe. Enotnost in poenostavitev sta zato vodilni načeli dosedanjega dela, zato mora biti nova osnova „široka“ in ne „ozka“.

Splošno sprejeto mnenje številnih ekonomistov je, da je široka davčna osnova z nizkimi davčnimi stopnjami gospodarsko najučinkovitejša, ker ima najmanj morebitnih učinkov izkrivljanja. Praktična posledica tega pristopa je manjše število spodbud in izjem, zlasti ker bodo določbe za čezmejno konsolidacijo povzročile rahlo zmanjšanje velikosti obdavčljive osnove, saj je olajšava za izgube doslednejša in hitrejša na voljo kot sedaj. Zato morajo biti posebne olajšave in spodbude številčno omejene ter ustrezno ciljno usmerjene in utemeljene, prav tako pa se bo o tovrstnih spodbudah, kot so davčne spodbude za raziskave in razvoj, razpravljalo v delovni skupini. Denarne kazni, ki so po naravi sankcije, niso upravičene do odbitka.

Dve ključni politični vprašanji, ki sta se pojavili v letu 2006, sta zadevali finančni sektor in upravni okvir za CCCTB. V zvezi s finančnim sektorjem je bilo na razširjenem srečanju junija 2006, ki so se ga udeležili finančni strokovnjaki, potrjeno, da obstaja določena stopnja podpore za vključitev finančnega sektorja v CCCTB. Nadomestna možnost ločenega sistema ali popolne izključitve zdaj nima veliko podpore. Vendar pa je soglasje glede narave posebnih pravil, potrebnih pri CCCTB za upoštevanje značilnosti sektorja, manjše. V zvezi s tem je potrebno nadaljnje delo. Zlasti se zdi verjetno, da bo vsako splošno metodo, ki se uporablja za mehanizem delitve, prav tako treba spremeniti, da bi se upoštevale značilnosti sektorja.

Delo v zvezi z upravnim okvirom je še vedno precej na začetku. V delovni skupini so potekale nekatere razprave o mogočih pristopih, nekatera podjetja pa so močno podprla določeno obliko „trgovine za vse“, tako da lahko skupine podjetij EU neposredno sodelujejo le z enim upravnim organom. V posameznih podskupinah je bilo postavljeno tudi vprašanje, kateri organ naj bo odgovoren za posamezne vidike usklajevanja davkov, v letu 2007 pa bo opravljeno nadaljnje delo v zvezi s tem. Ti dve vprašanji bosta zelo vplivali na obliko predloga, zato si bo Komisija prizadevala za sklepe o:

- obsegu vključitve finančnega sektorja v CCCTB in načinu te vključitve od njenega začetka,
- upravnem okviru CCCTB, zlasti o tem, kako je mogoče izboljšati sodelovanje in medsebojno pomoč ter kako uvesti potrebne nove delovne metode na ravni Skupnosti.

Predlog, ki bo predstavljen leta 2008, bo izražal sklepe, ki jih bo Komisija dosegla v zvezi s temi vprašanji glede tekočega dela.

4. SKLEPI

Ustanovljena je bila delovna skupina za CCCTB, ki zagotavlja potrebne mehanizme za razprave s strokovnjaki iz uprav držav članic, podjetij in akademskega sveta. Poleg tega se bo Komisija še naprej priložnostno posvetovala z zunanjimi strokovnjaki, da pospeši delo. Kot je bilo ugotovljeno leta 2006, delo zahteva veliko človeških virov iz Evropske komisije in držav članic. Ta zahteva velja še naprej, vendar želi Evropska komisija v tehnično delo še naprej v največji možni meri vključevati strokovnjake iz držav članic.

Sklep:

- Potreba po CCCTB je še vedno prisotna pri malih in srednje velikih podjetjih, za katera so stroški usklajevanja zlasti pomembni, ter pri večjih nadnacionalnih družbah. Komisija je zavezana k hitremu napredku pri odpravi ovir davku za pravne osebe na notranjem trgu, pri čemer bo upoštevala tudi pomisleke držav članic, prav tako pa ostaja zavezana, da bo leta 2008 predstavila zakonodajni predlog.
- Komisija bo še naprej sodelovala z delovno skupino in zunanjimi strokovnjaki na tehnični podlagi, da se razrešijo ta posebna vprašanja in pripravi usklajen predlog. Zgoraj in v delovnem dokumentu CCCTB/WP/046 z dne 20. novembra 2006 „Dosedanji napredek in prihodnji načrti za skupno konsolidirano davčno osnovo za pravne osebe“ je poudarjenih več posebnih vprašanj.
- Komisija želi Svet, Parlament in Evropski ekonomsko-socialni odbor opozoriti na pomembnejše splošne prvine CCCTB, zlasti tiste, ki so opisane v tem sporočilu:
 - konsolidacijski element CCCTB ter potrebni pravični in nepristranski mehanizem delitve in njegov vpliv na prihodke držav članic,
 - izbirno naravo CCCTB,
 - obravnavo finančnega sektorja,
 - upravni in pravosodni okvir za CCCTB.

Nadaljni prispevek držav članic o tem, kako se lahko postopek oblikovanja CCCTB najboljše odzove na njihove pomisleke, je prav tako dobrodošel.

Končni predlog bo odražal različne odločitve, ki zadevajo celostni pristop pri oblikovanju CCCTB, zato je prispevek na tej stopnji pomemben. Vendar Komisija potrjuje, da dela ne namerava razširiti na davčne stopnje.

PRILOGE

PRILOGA 1

NEKATERE POSEBNE TEHNIČNE TOČKE, O KATERIH SE JE RAZPRAVLJALO DECEMBRA 2006 NA SREČANJU RAZŠIRJENE DELOVNE SKUPINE ZA CCCTB

Možnost odbitka nekaterih postavk, povezanih s specifičnimi notranjimi razmerami, kot so socialni prispevki in davki, razen davkov na dohodke pravnih oseb. Ker se bo osnova konsolidirala in delila med državami članicami, ostaja vprašanje, ali se te specifične postavke odbijejo od konsolidirane osnove in tako razdelijo ali pa se odbijejo le od zadevnih posameznih deležev držav članic.

Glavno načelo za obdavčitev prebivalcev (po svetu ali glede na ozemlje) in kako odpraviti dvojno obdavčevanje (kreditna metoda ali metoda oprostitve). Države članice zdaj nimajo skupnega pristopa, zato je treba razviti metodo, ki zagotavlja dovolj enakosti za zaščito skupne davčne osnove, pri čemer je treba upoštevati obstoječo mrežo dvostranskih konvencij, ki so jih države članice podpisale s tretjimi državami.

Opredelitev skupine za CCCTB in mehanizma za konsolidacijo skupinskih podjetij. Katerim povezanim podjetjem je treba dovoliti in/ali od njih zahtevati, da konsolidirajo dobičke in izgube? Kako odpraviti transakcije znotraj skupine za preprečitev zapletenega obračunavanja tržnih cen?

PRILOGA 2

NEKATERA PODROBNA TEHNIČNA VPRAŠANJA, O KATERIH JE TREBA RAZPRAVLJATI V DELOVNI SKUPINI ZA CCCTB IN KI JIH KOMISIJA ŠE VEDNO OBRAVNAVA

V razpravi leta 2005:

Stalna sredstva in amortizacija. Upravičena sredstva je mogoče amortizirati posamezno, za kar bi bilo treba ob nakupu oceniti življenjsko dobo uporabe vsakega sredstva (v skladu s skupnimi pravili, ki veljajo v EU) in ga posamezno amortizirati skozi njegovo življenjsko dobo, ali pa je mogoče upravičena sredstva amortizirati v skupini enega ali več sredstev s skupno dodeljeno življenjsko dobo uporabe. Po mnenju Komisije ima razvoj metode združevanja v CCCTB velike prednosti.

Odbitki za rezervacije. Rezervacije, ki se na splošno ne priznajo kot odbitek davka, s seznamom odbitnih izjem, ali rezervacije, ki se na splošno priznajo kot odbitek davka, s seznamom neodbitnih izjem. Po mnenju Komisije je treba opredeliti rezervacije, ki se priznajo kot odbitek davka, priložiti pa jim je treba seznam neodbitnih izjem.

Splošna metodologija. Začetno izhodišče za izračun davčne osnove za podjetja se lahko okrepi s primerjavo otvoritvene in zaključne bilance stanja ali s sklicevanjem na bilanco uspeha podjetja. Prva zahteva pripravo davčne bilance na podlagi skupno opredeljenih pravil, vključno z bilanco uspeha. Slednja zahteva le skupno opredelitev bilance uspeha v zakonodaji o CCCTB; informacije, navedene v bilanci, je mogoče preveriti s sklicevanjem na finančna poročila. Po mnenju Komisije davčna bilanca ni potrebna in predstavlja le dodatno upravno obremenitev.

V razpravi leta 2006:

Lokalni davki. V nekaterih državah članicah obstajajo dokaj visoki lokalni davki. Te je mogoče odbiti od konsolidirane osnove in tako vključiti v mehanizem delitve ali ohraniti na nacionalni ravni in jih odbiti le od zadevnega deleža konsolidirane osnove države članice. Po mnenju Komisije je običajno bolje zagotoviti čim bolj obsežna pravila, da se preprečijo nacionalna odstopanja ali dodatni davki, kolikor je to mogoče. Kljub temu vse posledice zahtevajo dodatno študijo, ker lahko „delitev“ odbitkov v zvezi z lokalnimi davki v EU, ne pa „delitev“ nacionalnih davkov, obračunanih glede na osnovo, ustvari neskladje.

Tuji dohodek. Tuji dohodek je mogoče v celoti izključiti iz CCCTB ali pa ga je mogoče vključiti v CCCTB ter oblikovati metodo za njegovo vključitev v konsolidacijo in mehanizem delitve. Pri tem se sproža vprašanje, saj je treba za preprečevanje dvojnega obdavčevanja, ki ga zdaj izvajajo države članice na podlagi veljavne zakonodaje in dvostranskih pogodb s tretjimi državami, upoštevati različne metode. Po mnenju Komisije je bolje zasnovati metodo, ki tuji prihodek vključi v CCCTB, ter jo, kadar je to primerno, dopolniti z določeno olajšavo, da se prepreči dvojno obdavčevanje. Komisija še vedno obravnava natančne ureditve za olajšavo.

Opredelitev skupine. Potrebna bo natančna opredelitev, kaj sestavlja skupino podjetij za konsolidacijo. Poleg opredelitve skupne sprejemljive ravni lastništva ustvarja težave tudi obseg mogočih struktur lastništva. Kadar ima na primer tuje podjetje v lasti skupino podjetij EU ter je tudi samo v lasti podjetja EU, je bolje konsolidirati vsa podjetja EU v skupini. Kljub temu nekateri strokovnjaki menijo, da je bolje, da ostanejo podjetja EU ločena, kadar verigo lastništva prekinja tuje podjetje, zato je treba najti način za rešitev tega vprašanja.

Transakcije znotraj skupine. Preprečitev težav v zvezi s transfernimi cenami je pomembna prednost konsolidacije. Kljub temu obstajajo številni načini za odpravo transakcij znotraj skupine pri konsolidaciji osnove. Transakcij ni treba upoštevati ali pa se lahko priznajo po ceni ali po sedanji tržni ceni. Vsaka ima prednosti in slabosti, Komisija pa se mora odločiti, katera metoda je boljša, in ali je mogoče vsaki skupini dovoliti, da izbere metodo.

Mehanizem delitve. Poleg temeljnega vprašanja, ali je treba sprejeti makro pristop, pristop z dodano vrednostjo, pristop na podlagi formule ali kombiniran pristop, obstaja več podrobnih vprašanj v zvezi z opredelitvijo. Pri pristopu na podlagi formule je treba na primer podrobneje preveriti težo vsakega možnega dejavnika in natančnih postavk, ki se vključijo v vsak dejavnik, preden se sprejme kakršna koli odločitev. Celo navidezno „preprost“ dejavnik dela sproža vprašanja, kot so, kako obravnavati „zunanjo delovno silo“ in katera država članica bi morala stroške dela priznati kot dejavnik za zaposlene, ki delajo več kot v eni državi članici.