



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 21. maj 2021
(OR. en)

9043/21

FISC 87
ECOFIN 470

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	19. maj 2021
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2021) 251 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Erhvervsbeskatning i det 21. århundrede

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2021) 251 final.

Bilag: COM(2021) 251 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.5.2021
COM(2021) 251 final

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

Erhvervsbeskatning i det 21. århundrede

1. EU's skattepolitiske rammer

1.1 Baggrund

Baggrunden for EU's erhvervspolitik har ændret sig radikalt i det seneste år. Coronavirus har i høj grad påvirket samfund og økonomier i Europa og globalt. Udfordringen på folkesundhedsområdet er blevet den mest alvorlige økonomiske krise i EU's historie med dybe sociale konsekvenser og stigende ulighed.

Pandemien satte ind på et tidspunkt, hvor vigtige tendenser er ved at forandre vores økonomier og samfund, herunder **befolkningens aldring, klimaændringer, miljøforringelse, globalisering og omdannelsen af arbejdsmarkedet**. Pandemien har også fremskyndet de allerede eksisterende tendenser hen imod **digitalisering** med et stigende antal mennesker og virksomheder, der foretager indkøb, arbejder, kommunikerer og driver forretning online. Disse tendenser har stor indvirkning på de eksisterende skattegrundlag og kræver overvejelser om udformningen af effektive, bæredygtige og retfærdige skattemæssige rammer i fremtiden, herunder ved at tage det samlede skattemiks op til genovervejelse (jf. tekstboks 1).

Desuden er der nu enighed om, at de grundlæggende begreber som skattemæssigt hjemsted og beskatningskilde, som det internationale skattesystem har været baseret på i sidste århundrede, er forældede. I dag er udøveren ofte sin virksomhed i en stat uden at have en fysisk tilstedeværelse dér, hvilket er en situation, som de nuværende regler ikke er egnede til at håndtere, mens digitaliseringen af økonomien også har ført til nye muligheder for at manipulere de eksisterende principper gennem skatteplanlægningsordninger.

Som reaktion herpå har regeringerne i stigende grad valgt at vedtage et kludetæppe af foranstaltninger til bekæmpelse af skatteundgåelse og skatteunddragelse. Selv om disse har kunnet løse specifikke problemer, har de skabt en endnu større kompleksitet. Som følge af flere skatteskandaler, streng håndhævelse af statsstøttereglerne og behovet for at finansiere offentlige udgifter efter finanskrisen blev drøftelserne om reformen af de internationale selskabsskatteregler fremskyndet i begyndelsen af 2010'erne, hvilket førte til projektet om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud (BEPS)¹ under ledelse af OECD og G20. Denne proces leverede i 2015 sit første sæt resultater, som blev gennemført i EU, herunder gennem direktiverne om bekæmpelse af skatteundgåelse². Internationale drøftelser er nu i gang for at finde en global løsning på reformen af det forældede internationale selskabsskattesystem med foranstaltninger til omfordeling af beskatningsrettigheder og effektiv minimumsbeskatning. Indholdet af disse drøftelser vil påvirke udformningen af EU's dagsorden for erhvervsbeskatning fremover, uanset om det lykkes at indgå en konkret global aftale.

¹ Dette projekt samler nu 139 jurisdiktioner rundt om i verden.

² Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion (EUT L 193 af 19.7.2016, s. 1).

Samtidig har internationale partnere som USA allerede bebudet planer om at udforme deres erhvervsskattedagsorden for de kommende år og i den forbindelse gå videre end eller bygge videre på de internationale drøftelser. Det anerkendes herved, at der er behov for indtægter til at finansiere offentlige investeringer for bedre at kunne opbygge og støtte en inklusiv økonomisk genopretning. Andre lande, såsom Det Forenede Kongerige, har også bebudet foranstaltninger vedrørende selskabsbeskatning efter covid-19.

I den forbindelse har EU brug for solide, effektive og retfærdige skatteregler, der opfylder **behovene for offentlig finansiering**, samtidig med at de støtter genopretningen og den grønne og digitale omstilling ved at skabe et miljø, som **fremmer vækst og investeringer, der er retfærdige, bæredygtige og jobskabende**.

1.2 EU's skattepolitiske dagsorden

EU's indsats på erhvervsskatteområdet skal indgå i en omfattende EU-skattedagsorden. Det centrale er behovet for et afbalanceret skatteindtægtsmiks og et skattesystem, der bygger på principperne om retfærdighed, effektivitet og enkelhed.

Følgende prioriteter vil være afgørende for at opfylde denne vision:

(i) Fremme af retfærdig og bæredygtig vækst

EU's skattedagsorden bidrager til det overordnede mål om at skabe retfærdig og bæredygtig vækst ved at støtte bredere EU-politikker såsom den europæiske grønne pagt³, Kommissionens digitale dagsorden, den nye industristrategi for Europa⁴ og kapitalmarkedsunionen⁵. Den bør også bidrage til at støtte en inklusiv genopretning i overensstemmelse med principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder.

Et skattesystem, der understøtter den grønne omstilling, vil være et afgørende redskab til at nå målene i den europæiske grønne pagt. Skatteforanstaltninger skal gå hånd i hånd med andre prisfastsættelsesinstrumenter på miljøområdet samt lovgivningsmæssige foranstaltninger, samtidig med at der tages behørigt hensyn til de fordelingsmæssige virkninger for at sikre en retfærdig omstilling.

På EU-plan vil det kommende forslag om at reformere energibeskatningsdirektivet⁶ være et afgørende skridt fremad i denne henseende. Revisionen vil supplere andre initiativer i pakken "Fit for 55" ved at rationalisere systemet med minimumssatser og fjerne forældede undtagelser og nedsatte satser. Som en del af den samme pakke vil Kommissionen foreslå nye og ændrede prisfastsættelsesmetoder for at støtte EU's klimamål, navnlig en CO2-grænsetilpasningsmekanisme og et forslag til et nyt EU-emissionshandelssystem. På nationalt

³ COM(2019) 640 final.

⁴ COM(2020) 102 final.

⁵ Se f.eks. COM(2020) 590 final.

⁶ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51).

plan bør medlemsstaterne intensivere deres bestræbelser på at sætte en pris på eksternaliteter⁷ under behørig hensyntagen til eventuelle negative sociale virkninger og udfase skadelige subsidier, herunder som led i bredere skattereformer⁸.

I meddelelsen om det digitale årti⁹ fastlagde Kommissionen EU's mål for den digitale omstilling frem til 2030. Beskatning skal lette denne omstilling ved at skabe et miljø, hvor digitale virksomheder kan trives. Samtidig er det nødvendigt at tilpasse skattereglerne for bedre at kunne matche realiteterne i en digitaliseret økonomi. Dette indebærer også digitalisering af skatteforvaltningen.

EU's skatteregler skal udformes således, at de bidrager til et stærkere indre marked for Europas genopretning i overensstemmelse med den nye industristrategi for 2020 og ajourføringen heraf, der blev vedtaget i maj 2021¹⁰. Det bør mindske virksomhedernes overholdelsesomkostninger, fremme investeringer på tværs af grænserne og skabe det rette miljø for både SMV'er og større virksomheder, så de kan trives i et grønt og digitalt Europa.

EU's skatteregler spiller også en central rolle med hensyn til at støtte udviklingen af kapitalmarkedsunionen¹¹, navnlig ved at fjerne skattemæssige hindringer for grænseoverskridende investeringer og fjerne den gældsfræmmende virkning i selskabsbeskatningen.

(ii) Sikring af effektiv beskatning

Sikring af en effektiv skatteopkrævning er afgørende for at kunne finansiere offentlige tjenesteydelser af høj kvalitet og er en forudsætning for en retfærdig fordeling af skattebyrden mellem skatteyderne. Det bidrager også til lige vilkår for virksomhederne og forbedrer EU's konkurrenceevne. Hvert år går milliarder af euro tabt i EU på grund af skattesvig, skatteunddragelse og skatteundgåelse¹². Skattereglerne i de enkelte medlemsstater kan også

⁷ Artikel 191, stk. 2, i TEUF opfordrer til prissætning af de negative eksternaliteter ved forurenende eller andre skadelige aktiviteter, mens den årlige strategi for bæredygtig vækst 2021 opfordrer medlemsstaterne til at medtage strukturreformer i deres genopretnings- og resiliensplaner, herunder reformer af skattesystemet, "f.eks. ved at flytte skattetrykket fra arbejde til andre mindre forvridende afgifter" (COM(2020) 575).

⁸ For at støtte denne proces vil Kommissionen vedtage anbefalinger til, hvordan man yderligere kan fremme relevante instrumenter og incitamenter til bedre at gennemføre princippet om, at forureneren betaler, og dermed afslutte udfasningen af tidsalderen med "gratis forurening" som opfølgning på den kommende beretning fra Den Europæiske Revisionsret (COM(2021) 400).

⁹ COM(2021) 118 final.

¹⁰ COM(2021) 350 final.

¹¹ COM(2020) 590 final.

¹² Enkeltpersoners internationale skatteunddragelse medfører et tab af skatteprovenu på 46 mia. EUR om året for EU's medlemsstater. Se ECOPA og CASE (2019), *Estimating International Tax Evasion by Individuals*, Taxation Papers 76. Det anslås desuden, at der hvert år går 35-70 mia. EUR tabt i forbindelse med selskabers skatteundgåelse i EU. Se R. Dover, B. Ferrett, D. Gravino, E. Jones og S. Merler (2015), *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, European Parliamentary Research Service, PE 558.773, Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G., & Pycroft, J. (2018) *How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach*, CEPR Discussion Papers 12637, og T. Tørsløv, L. Wier og G. Zucman (2018), *The Missing Profits of Nations*, NBER Working Paper 24701.

medføre indtægtstab for andre EU-medlemsstater, f.eks. hvor der kan betales royalties og renter til modtagere i jurisdiktioner med lav eller ingen skat, uden at der er betalt skat i EU.

Tekstboks 1: EU's skattemiks frem mod 2050

Skattesystemerne skal moderniseres for bedre at afspejle den igangværende og fremtidige økonomiske og sociale udvikling. Medlemsstaternes budgetter er stærkt afhængige af skat på arbejde, herunder sociale bidrag, som tegner sig for mere end 50 % af de samlede skatteindtægter i EU-27. Moms udgør mere end 15 % af de samlede skatteindtægter, mens andre skatteformer, såsom miljøafgifter (~ 6 %), ejendomsskat (~ 5 %) eller selskabsskat (~ 7 %), bidrager forholdsvis lidt¹³. Selv om den overordnede sammensætning af skatteindtægterne i EU har været forholdsvis stabil i de seneste to årtier¹⁴, vil megatendenser såsom klimaændringer og den digitale omstilling af arbejdsmarkedet sandsynligvis have en indvirkning på det fremtidige skattemiks i EU's medlemsstater.

Befolkningens aldring og en stigning i atypisk arbejde kan mindske muligheden for, at skatten på arbejde kan generere de samme indtægter som i dag. Det vil kræve, at vi med udgangspunkt i grønbogen om aldring¹⁵ og rapporten om befolkningsaldringen fra 2021¹⁶ genovervejer, hvordan arbejde beskattes, og hvilke konsekvenser det har for andre skattegrundlag, under hensyntagen til behovet for bæredygtige indtægter og retfærdighed mellem generationerne, og at vi bidrager til de sociale beskyttelsessystemers bæredygtighed. Den traditionelt høje skat på arbejde i EU, også sammenlignet med andre avancerede økonomier, vil skulle reduceres yderligere for at støtte konkurrenceevne, beskæftigelse og jobskabelse efter krisen¹⁷.

Samtidig ligger forbrugsafgiftssatserne allerede på et historisk højt niveau, da momssatserne blev forhøjet i årene efter finanskrisen. Det bør prioriteres at begrænse den ineffektive anvendelse af nedsatte momssatser og momsfritagelser, som ofte ikke lever op til deres tilsigtede politiske mål.

Adfærdsmæssige skatter, såsom miljø- og sundhedsskatter, er fortsat af stigende betydning for EU's skattepolitikker. Veludformede miljøafgifter bidrager til at støtte den grønne omstilling ved at sende de rette prissignaler og gennemføre princippet om, at forureneren betaler¹⁸. De genererer også indtægter, der kan kompensere for nogle af de nødvendige nedsættelser af skatten på arbejde. Tilsvarende kan sundhedsskatter, f.eks. på tobak eller alkohol, forbedre folkesundheden og redde liv, samtidig med at presset på de offentlige sundhedssystemer mindskes.

¹³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en

¹⁴ Europa-Kommissionen, *Annual Review of Taxation – 2021 Edition*, under udarbejdelse.

¹⁵ COM(2021) 50 final, 27.1.2021.

¹⁶ *The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*. Institutional Paper 148. Maj 2021.

¹⁷ Mellem 2012 og 2020 faldt den gennemsnitlige skattekiloe i EU-27 for enlige, der tjener gennemsnitslønnen, med mere end to procentpoint.

¹⁸ Artikel 191, stk. 2, TEUF.

Endelig vil et fremtidssikret skattemiks kræve en retfærdig og effektiv beskatning af kapitalindkomst, både for enkeltpersoner og selskaber. Samtidig vil der være behov for forenkling og andre foranstaltninger for at mindske den administrative kompleksitet. Desuden kan løbende beskatning af fast ejendom være en forholdsvis effektiv måde at øge skatteindtægterne på. Der skal dog tages behørigt hensyn til de fordelingsmæssige og administrative udfordringer i forbindelse med ejendomsvurderinger.

På grundlag af disse overvejelser vil Kommissionen indlede en bredere overvejelse, som efter hensigten skal munde ud i et skattesymposium om "EU's skattemiks frem mod 2050" i 2022. I denne forbindelse vil der blive taget hensyn til ovennævnte principper samt til den fordelingsmæssige virkning af eventuelle ændringer i skattemikset, herunder deres indvirkning på lavindkomsthusholdninger.

Principperne i dette afsnit bør også gælde for ordningen for egne indtægter, der finansierer EU-budgettet. I overensstemmelse med mandatet fra Det Europæiske Råd og de forpligtelser, der er indgået i den interinstitutionelle aftale¹⁹, der ledsager den nye flerårige finansielle ramme, vil Kommissionen også fremsætte forslag til nye egne indtægter, som vil bidrage til tilbagebetalingerne fra NextGenerationEU. Efter et første sæt forslag i juli 2021, som vil omfatte forslag til en CBAM, en digital afgift og en revision af EU ETS, vil Kommissionen foreslå yderligere nye egne indtægter, som f.eks. kan omfatte en afgift på finansielle transaktioner og en egen indtægt i forbindelse med erhvervssektoren.

CBAM-forslaget vil indgå i den kommende "Fit for 55"-pakke. Det vil sigte mod at mindske risikoen for kulstoflækage ved at sikre, at importprisen mere nøjagtigt afspejler kulstofindholdet, hvis tredjelande ikke har vedtaget tilsvarende ambitiøse klimapolitikker. Det vil også bidrage til at nå klimamålene ved at tilskynde producenter i tredjelande og EU-importører til at indføre lavemissionsteknologier. CBAM vil være fuldt forenelig med WTO og andre internationale forpligtelser.

Digitale virksomheder betaler normalt mindre i skat end andre virksomheder, og den skat, de betaler, gavner ikke altid de lande, hvor deres aktiviteter finder sted. Den digitale afgift vil sikre et rimeligt bidrag fra den digitale sektor til finansieringen af genopretningen i EU og samfundet som helhed. Den vil blive udformet på en sådan måde, at den er uafhængig af den kommende globale aftale om en international reform af selskabsbeskatningen og er forenelig med WTO's og andre internationale forpligtelser²⁰. Denne afgift vil være forenelig med det centrale politiske mål om at støtte og fremskynde den digitale omstilling. Efter oprettelsen vil den fungere side om side med gennemførelsen af en

¹⁹ Den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan for indførelse af nye egne indtægter (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 28).

²⁰ Dette forslag vil afvige fra forslagene fra 2018 om en skat på digitale tjenester (COM(2018) 148 final) og om en væsentlig digital tilstedeværelse (COM(2018) 147 final), som vil blive trukket tilbage.

OECD-aftale om deling af en del af beskatningsgrundlaget for de største multinationale virksomheder, når sidstnævnte er ratificeret og gennemført i EU-retten.

1.3 Hvad betyder det for EU's erhvervsbeskatning?

Erhvervsbeskatningen bør sikre, at **skattebyrden fordeles retfærdigt mellem virksomhederne**, og at **skattepligtige indtægter fordeles retfærdigt mellem de forskellige jurisdiktioner**. Det **overordnede system bør være enkelt** for at reducere overholdelsesomkostningerne og bør fremme investeringer og vækst og dermed styrke det indre marked. På trods af de fremskridt, der er gjort med hensyn til at fjerne hindringer for det indre marked på andre områder, skal virksomheder, der driver forretning i EU, stadig tumle med op til 27 forskellige nationale skattesystemer. Dette kludetæppe af nationale skatteregler skaber unødvendige overholdelsesomkostninger **for virksomhederne, hvilket hæmmer grænseoverskridende investeringer i det indre marked**. Dette er ikke kun tilfældet for større virksomheder, men også for **SMV'er, nystartede virksomheder og andre virksomheder, der ønsker at vokse, udvide og handle på tværs af grænserne**, idet omkostningerne for sidstnævnte er forholdsmæssigt større²¹. Det fører også til smuthuller og kompleksitet, der kan åbne muligheder for aggressiv skatteplanlægning, hvilket hæmmer lige konkurrencevilkår. Det skader investeringer og vækst samt EU's konkurrenceevne sammenlignet med andre internationale partnere. De politiske valg på erhvervsbeskatningsområdet har også indflydelse på, i hvilket omfang skattesystemet støtter investeringer. Endelig bør skattesystemet minimere utilsigtede forvridninger af forretningsbeslutninger, f.eks. i retning af gældsfinansiering frem for egenkapitalfinansiering, og dermed støtte bæredygtig og langsigtet virksomhedsfinansiering og rekapitalisering af virksomheder, der har akkumuleret et faretruende højt gældsniveau, herunder som følge af covid-19-krisen.

I overensstemmelse med nærhedsprincippet bør EU's indsats vedrørende erhvervsbeskatning se på udfordringer med en klar grænseoverskridende dimension. Dette omfatter fjernelse af hindringer for et velfungerende indre marked og for grænseoverskridende investeringer som følge af forskelle mellem de nationale skattesystemer.

Fremskridt på EU-plan bør suppleres med støtte til nationale tiltag på de områder, hvor medlemsstaterne er bedst i stand til at vurdere deres økonomis og samfunds behov. Dette omfatter fastsættelse af niveauet for selskabsskatten ud over de minimumssatser, der skal aftales internationalt (se afsnit 2), som fortsat vil være en national kompetence i EU, samt nationale foranstaltninger til at forbedre skatteforvaltningen og lette overholdelsen af skattereglerne. Hvor det er relevant, kan det omfatte mere målrettede foranstaltninger, såsom veludformede og effektive skatteincitamenter, til støtte for bredere politiske mål. På disse områder **kan EU også spille en rolle med hensyn til at udforme dagsordenen og udveksle oplysninger og yde finansiel støtte til nationale reformer og investeringer**. Genopretnings-

²¹ Omkostningerne til overholdelse af skattereglerne anslås for store virksomheder at udgøre ca. 2 % af den betalte skat, mens de for små og mellemstore virksomheder udgør omkring 30 % af den betalte skat.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf.

og resiliensfaciliteten, som er kernen i EU's genopretningsdagsorden, og instrumentet for teknisk støtte kan tilvejebringe vigtig finansiering til modernisering og digital omstilling af skatteforvaltningerne og samtidig støtte vigtige skattepolitiske reformer.

EU har taget vigtige skridt i de seneste år, f.eks. ved at vedtage og påbegynde gennemførelsen af direktiverne om bekæmpelse af skatteundgåelse og direktivet om administrativt samarbejde²². Under Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning) foretager medlemsstaterne fortsat peerevaluering af hinandens skatteordninger for at sikre, at de overholder principperne om fair skattekonkurrence. Desuden har Europa-Parlamentet været meget aktivt inden for beskatning generelt og erhvervsbeskatning i særdeleshed. Desuden vedtog Kommissionen i juli 2020 en **ambitiøs handlingsplan**²³ for at **gøre beskatningen mere retfærdig, enklere og mere tilpasset til moderne teknologier** samt meddelelsen om god skatteforvaltning i og uden for EU²⁴, som har til formål yderligere at styrke EU's **fremme af gennemsigtighed og fair beskatning på både europæisk og globalt plan**.

I denne meddelelse beskrives yderligere foranstaltninger på erhvervsbeskatningsområdet på både kort og længere sigt. Kommissionen vil handle hurtigt for at gennemføre den kommende globale aftale om omfordeling af beskatningsrettigheder og effektiv minimumsbeskatning (se afsnit 2). Den vil også træffe foranstaltninger i løbet af de næste to år for at tackle de mest presserende udfordringer (se afsnit 3). Desuden indeholder meddelelsen en plan for en holistisk EU-ramme for erhvervsbeskatning, der passer til de kommende årtier (se afsnit 4).

2. Reform af de internationale selskabsskatteregler

2.1 Igangværende globale drøftelser

OECD's inklusive ramme med mandat fra G20 arbejder på en global konsensusbaseret løsning til reform af de internationale selskabsskatteregler. Drøftelserne fokuserer på to brede arbejdsområder: Søjle 1 (delvis omfordeling af beskatningsrettigheder) og søjle 2 (effektiv minimumsbeskatning af multinationale selskabers overskud). De to søjler har til formål at tage hånd om forskellige, men forbundne spørgsmål i forbindelse med den stigende globalisering og digitalisering af økonomien.

EU har konsekvent støttet ambitiøse reformer på internationalt plan, og de globale drøftelser kan nu også bygge videre på den nye amerikanske regerings positive engagement. Tilbagetrækningen af det tidligere "safe harbour"-forslag²⁵ og fremlæggelsen af konkrete og konstruktive forslag til søjle 1 er et vigtigt skridt og giver en lovende mulighed for at gøre

²² Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (EUT L 64 af 11.3.2011, s. 1).

²³ COM(2020) 312 final.

²⁴ COM(2020) 313 final.

²⁵ Dette ville i det væsentlige have gjort anvendelsen af søjle 1 frivillig for virksomhederne.

reelle fremskridt hen imod en global aftale om deling af en del af multinationale selskabers beskatningsgrundlag. De nylige udmeldinger fra den amerikanske regering om deres planer om en reform af den nationale selskabsbeskatning er en ambitiøs milepæl og et vigtigt skridt hen imod en aftale om søjle 2, som vil sætte en stopper for kapløbet mod bunden. G20-finansministrene har for nylig bekræftet deres tilsagn om at nå frem til en global og konsensusbaseret løsning inden midten af 2021²⁶.

Søjle 1 har til formål at tilpasse de internationale regler om beskatning af selskabers overskud, så de afspejler de ændrede forretningsmodeller, herunder virksomheders evne til at drive forretning uden fysisk tilstedeværelse. Det vil give markedsjurisdiktionerne ret til at beskatte en del af overskuddet i visse ikkehjemmehørende virksomheder ved at fastsætte en omfordeling af en del af disse globale overskud mellem de jurisdiktioner, hvor koncernen har kunder eller brugere, ved hjælp af en aftalt formel. Drøftelserne om søjle 1 fokuserede i første omgang primært på virksomheder, der er aktive i den digitale sektor. Den foreslåede løsning kan imidlertid nu forenkles og omfatte et lavere antal multinationale selskaber og samtidig udvides til at omfatte de største og mest rentable multinationale selskaber, uanset erhvervssektor.

Søjle 2 vil sætte en nedre grænse for overdreven skattekonkurrence ved at sikre, at multinationale virksomheder hvert år er underlagt en vis minimumsbeskatning af hele deres overskud. Globaliseringen af økonomier og intensiveringen af anvendelsen af immaterielle aktiver i globale værdikæder har gjort det muligt for visse multinationale selskaber at flytte overskud til jurisdiktioner med lav beskatning. Søjle 2 vil gøre det muligt for jurisdiktioner at supplere det skattebeløb, som store multinationale selskaber betaler, til et effektivt minimumsniveau, samtidig med at de enkelte lande frit kan beslutte, hvordan deres egne skattesystemer skal udformes. En sådan effektiv minimumsbeskatning af virksomhedernes overskud vil begrænse mulighederne for skatteundgåelse.

Begge søjler i den fremtidige globale aftale er i overensstemmelse med Kommissionens vision for en erhvervsbeskatningsramme for det 21. århundrede, som skitseret i afsnit 4. Deres mål supplerer hinanden, og der er behov for en løsning på begge områder som led i de globale drøftelser. De udgør skridt hen imod de vigtige principper for fordelingsnøglen (gennem anvendelse af en formel for delvis omfordeling af beskatningsrettigheder under søjle 1) og en fælles definition af skattegrundlaget. Kommissionen deltager aktivt i de internationale drøftelser og samarbejder med medlemsstaterne for at sikre, at der tages hensyn til spørgsmål af fælles interesse for EU — f.eks. forenelighed med det indre marked og minimering af den administrative kompleksitet — og at løsningerne kommer EU til gode. I sine konklusioner af 5. marts 2021 gentog Det Europæiske Råd også sin stærke præference for og engagement i en global løsning og erklærede, at det vil bestræbe sig på at nå frem til en konsensusbaseret løsning inden midten af 2021 inden for rammerne af OECD²⁷.

²⁶ <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/04/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>.

²⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-utc-euco-statement-en.pdf> (europa.eu)

2.2 Hvordan den globale aftale vil blive gennemført i EU

Når aftalen er vedtaget og omsat til en multilateral konvention, vil anvendelsen af søjle 1 være obligatorisk for de deltagende lande. **For at sikre en konsekvent gennemførelse heraf i alle EU's medlemsstater**, herunder dem, der ikke er medlemmer af OECD og ikke deltager i den inklusive ramme, vil **Kommissionen foreslå et direktiv til gennemførelse af søjle 1 i EU**.

For at sikre en konsekvent anvendelse heraf i EU og forenelighed med EU-retten **vil den vigtigste metode til gennemførelse af søjle 2 være et EU-direktiv, der afspejler OECD's modelregler med de nødvendige tilpasninger**. Gennemførelsen af en global aftale om effektiv minimumsbeskatning vil også få konsekvenser for eksisterende og igangværende EU-direktiver og -initiativer (jf. tekstboks 2 nedenfor).

Tekstboks 2: Samspil mellem en aftale om effektiv minimumsbeskatning og eksisterende EU-initiativer

Gennemførelsen af søjle 2 vil få konsekvenser for de eksisterende regler i henhold til direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse og navnlig for reglerne om kontrollerede udenlandske selskaber, som vil interagere med den primære regel i søjle 2 (reglen om indkomstindregning). Når reglen om indkomstindregning gennemføres i EU, vil det være nødvendigt at undersøge, hvordan samspillet mellem de to regler bedst kan tilgodeses.

Gennemførelsen af søjle 2 bør bane vejen for en aftale om det **foreliggende forslag om omarbejdning af direktivet om renter og royalties**²⁸, som har været i Rådet siden 2011. Formålet med det omarbejdede direktiv var at gøre fordelene ved direktivet (som fjerner kildeskatten på grænseoverskridende rente- og royaltybetalinger inden for en koncern) betinget af, at renterne beskattes i bestemmelsesstaten. Nogle medlemsstater var af den opfattelse, at direktivet om renter og royalties bør gå videre og fastsætte et minimumsbeskatningsniveau i bestemmelsesstaten som en betingelse for at kunne drage fordel af, at der ikke opkræves kildeskat. Aftalen om søjle 2 vil løse dette problem.

Som det fremgår af den nylige meddelelse om god skatteforvaltning i og uden for EU²⁹, vil Kommissionen foreslå at indføre søjle 2 i de kriterier, der anvendes til at vurdere tredjelande i EU's listeopførelsesproces, for at tilskynde dem til at tilslutte sig den internationale aftale. Dette er i overensstemmelse med EU's eksisterende tilgang til at anvende listeopførelsesprocessen til at fremme internationalt anerkendt god praksis.

3. Et skridt længere end OECD-aftalen — målrettede løsninger

I dette afsnit beskrives EU's erhvervsskattedagsorden for de næste to år med foranstaltninger, der forbedrer det nuværende system, med fokus på de dobbelte prioriteter om at sikre en retfærdig og effektiv beskatning og fremme produktive investeringer og iværksætteri.

²⁸ COM(2011) 714 final.

²⁹ COM(2020) 313 final.

3.1 Sikring af en retfærdig og effektiv beskatning

Et første skridt hen imod et mere retfærdigt skattesystem er **større offentlig transparens med hensyn til de skatter, der betales af store økonomiske aktører**. Der er et stigende krav fra borgere og civilsamfundsorganisationer om at sikre både mere gennemsigtighed og retfærdighed i forbindelse med erhvervsbeskatning, navnlig selskabsbeskatning.

Kommissionen vil fremsætte et nyt forslag til årlig offentliggørelse af den effektive selskabsskattesats for visse store virksomheder med aktiviteter i EU ved hjælp af den metode, der er aftalt for søjle 2-beregningerne. Den effektive selskabsskattesats giver oplysninger om størrelsen af den selskabsskat, som virksomhederne betaler, i forhold til det overskud, de opnår, snarere end i forhold til deres "skattepligtige overskud", som kan reduceres ved hjælp af forskellige metoder såsom skattefradrag. Forslaget vil derfor forbedre den offentlige gennemsigtighed for så vidt angår den reelle effektive skattesats, som store EU-virksomheder betaler.

EU vil også optrappe **bekæmpelsen af misbrug af skuffeselskaber** — dvs. virksomheder uden eller med minimal væsentlig tilstedeværelse og reel økonomisk aktivitet — gennem et nyt lovgivningsinitiativ, der skal neutralisere misbrug af skuffeselskaber til skattemæssige formål. Mens flere foranstaltninger på EU-plan og internationalt plan omfatter instrumenter til at bekæmpe strukturer, der anvendes til skattemisbrug, udgør juridiske enheder med ingen eller kun minimal substans og økonomisk aktivitet fortsat en risiko for at blive anvendt til uretmæssige formål såsom aggressiv skatteplanlægning, skatteunddragelse eller hvidvaskning af penge. Selv om der kan være gyldige grunde til at anvende sådanne enheder, er der behov for yderligere foranstaltninger for at tackle enheder og strukturer, der er oprettet med det primære formål at reducere skattetilsvaret eller skjule strafbare handlinger i den koncern eller de erhvervsaktiviteter, de er knyttet til, uden substans og reelle økonomiske aktiviteter i de lande, hvor de er registreret.

Kommissionens forslag vil omfatte foranstaltninger som f.eks. krav om, at virksomheder skal indberette de nødvendige oplysninger til skattemyndighederne for at vurdere, om de har en væsentlig tilstedeværelse og reel økonomisk aktivitet, at nægte skattefordele i forbindelse med eksistensen eller brugen af skuffeselskaber og at indføre nye krav om skatteoplysninger, overvågning og gennemsigtighed på skatteområdet. Kommissionen agter også at tage yderligere skridt til at forhindre, at royalties og rentebetalinger forlader EU med henblik på skatteunddragelse (såkaldt "dobbelt ikkebeskatning").

Sideløbende hermed vil Kommissionen fortsat anvende alle de redskaber, den har til rådighed, for at sikre, at virksomhederne betaler deres rimelige andel af skatten, herunder håndhævelse af statsstøttere reglerne. Selv om direkte beskatning henhører under medlemsstaternes kompetence, skal medlemsstaterne udøve denne kompetence i overensstemmelse med EU-retten, herunder statsstøttere reglerne.

Foranstaltninger til at sikre en retfærdig og effektiv beskatning:

Foranstaltning nr. 1: Fremsætte et lovforslag om offentliggørelse af effektive skattesatser

betalt af store virksomheder på grundlag af den metode, der drøftes i forbindelse med søjle 2 i OECD-forhandlingerne (senest i 2022)

Foranstaltning nr. 2: Fremsætte et lovforslag, der fastsætter EU-regler med henblik på at neutralisere misbrug af skuffeselskaber til skattemæssige formål (inden fjerde kvartal 2021)

3.2 Muliggørelse af produktive investeringer og iværksætteri

Beskatning spiller en vigtig rolle med hensyn til at støtte virksomheder i at investere og vokse ved at tilskynde og muliggøre økonomiske beslutninger for iværksættere, som er socialt ønskværdige. Denne "mulighedsskabende" del af skattepolitikken er en særlig vigtig del af den dobbelte omstilling og den økonomiske genopretning efter covid-19-pandemien.

På grund af en mere begrænset likviditet er SMV'er ofte i mindre grad i stand til at absorbere eller finansiere tab i forhold til større virksomheder. Det er grunden til, at mange medlemsstater har reageret hurtigt under den nuværende krise for at lette den umiddelbare skattebyrde for SMV'er, f.eks. ved at udskyde skatteindbetalingerne. Behandlingen af tab i medlemsstaterne er dog stadig meget forskellig, og der er mulighed for at forbedre investerings- og vækstmiljøet. Sideløbende med denne meddelelse vedtager Kommissionen en **henstilling til medlemsstaterne om indenlandsk behandling af tab**. Dette vil bidrage til at sikre fair konkurrence mellem virksomheder og bedre støtte virksomhederne under genopretningen. Dette vil sandsynligvis være til særlig gavn for SMV'er. Kommissionens tjenestegrene vil også mere generelt undersøge virkningen af en koordineret behandling af grænseoverskridende underskudsudligning for at tackle de udfordringer, som SMV'er og andre virksomheder oplever i de indledende faser af deres europæiske ekspansion.

I betragtning af de nuværende skatteregler, der giver mulighed for skattefradrag for renter af gæld, er der en vedvarende gældsfræmmende skævhed i skattereglerne. Det betyder, at en virksomhed kan fratrække renter, der er knyttet til lånefinansiering, men ikke de omkostninger, der er forbundet med egenkapitalfinansiering, såsom udbetaling af udbytte, hvilket tilskynder den til at finansiere investeringer gennem gæld snarere end egenkapital. Dette kan bidrage til en overdreven akkumulering af gæld med mulige negative afsmittende virkninger for EU som helhed, hvis nogle lande rammes af store bølger af konkurser. Den gældsfræmmende virkning hæmmer også finansieringen af innovation gennem egenkapital. Dette spørgsmål er blevet mere presserende, fordi virksomhedernes gæld er steget betydeligt som følge af den økonomiske krise efter covid-19-pandemien. Kommissionen vil derfor fremsætte et **forslag om at afhjælpe skævheden i selskabsbeskatningen med hensyn til gæld og egenkapital ved hjælp af et system med fradrag for egenkapitalfinansiering** og dermed bidrage til at rekapitalisere finansielt sårbare virksomheders egenkapital. Forslaget vil omfatte foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug for at sikre, at det ikke anvendes til utilsigtede formål.

Foranstaltninger til muliggørelse af produktive investeringer og iværksætteri

Foranstaltning nr. 3: Vedtage en henstilling om indenlandsk behandling af tab (sideløbende med denne meddelelse)

Foranstaltning nr. 4: Fremsætte et lovforslag om indførelse af et fradrag for at fjerne den gældsfræmmende virkning (Debt Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA)) (inden første kvartal 2022)

4. Ud over OECD-aftalen — EU's erhvervsklima i det 21. århundrede

En konsensus om reformen af de internationale selskabsskatteregler vil udgøre et historisk skridt i retning af en modernisering af de globale selskabsskatteregler. Af gode grunde vil den globale aftale om søjle 1 først kun finde anvendelse på et begrænset antal virksomheder. For at en sådan løsning kan fungere globalt, skal den kunne administreres for og mellem 139 jurisdiktioner med forskellige økonomiske profiler og niveauer af administrativ kapacitet. En tæt integreret Europæisk Union med det indre marked kan og bør imidlertid gå længere end det.

Manglen på et fælles selskabsskattesystem i det indre marked hæmmer konkurrenceevnen. Dette skyldes forvridninger i investerings- og finansieringsafgørelser (hvis disse er baseret på skatteoptimeringsstrategier frem for andre hensyn) og højere overholdelsesomkostninger for virksomheder, der er aktive i mere end én EU-medlemsstat. Dette skaber en konkurrencemæssig ulempe i forhold til tredjelandsmarkeder.

Kommissionen vil derfor foreslå en ny ramme for indkomstbeskatning af virksomheder i Europa (Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)). BEFIT vil være et fælles selskabsskatteregelsæt for EU baseret på de centrale elementer i et fælles skattegrundlag og fordelingen af overskud mellem medlemsstaterne på grundlag af en formel (fordelingsnøgle). Den vil bygge videre på de globale drøftelser, hvor disse begreber allerede indgår, ved at anvende en formel for delvis omfordeling af overskud under søjle 1 og fælles regler for beregning af skattegrundlaget med henblik på anvendelse af søjle 2. Det vil sikre, at virksomheder i det indre marked kan udøve deres aktiviteter uden unødige skattemæssige hindringer. Samtidig vil det sikre, at den manglende overensstemmelse mellem selskabsskattesystemerne i EU ikke underminerer medlemsstaternes mulighed for at øge indtægterne for at finansiere nationale udgiftsprioriteter.

Fælles regler for fastsættelse af selskabsskattegrundlaget vil medføre en betydelig forenkling for koncerner, der opererer på det indre marked. I stedet for at skulle overholde op til 27 forskellige sæt selskabsskatteregler vil en koncern kunne fastsætte sin skattepligt i hver EU-medlemsstat efter et enkelt regelsæt. Dette vil også bane vejen for yderligere administrative forenklinger, f.eks. muligheden for en fælles selskabsskatteangivelse i EU for en koncern.

Dette nye forslag erstatter de verserende forslag om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag³⁰, som vil blive trukket tilbage.

BEFIT vil ...

- ... skabe et fælles regelsæt for koncerner, der opererer på det indre marked i mere end én medlemsstat, og dermed mindske hindringerne for grænseoverskridende investeringer
- ... mindske bureaukratiet og reducere overholdelsesomkostningerne i det indre marked og dermed mindske den administrative byrde for skattemyndighederne og skatteyderne
- ... bekæmpe skatteundgåelse og støtte jobskabelse, vækst og investeringer
- ... sikre en enklere og mere retfærdig måde at fordele beskatningsrettigheder mellem medlemsstaterne på
- ... sikre pålidelige og forudsigelige selskabsskatteindtægter for medlemsstaterne.

BEFIT vil konsolidere fortjenesten for EU-medlemmer af en multinational koncern i et enkelt skattegrundlag, som derefter vil blive fordelt til medlemsstaterne efter en formel, og som skal beskattes med de nationale selskabsskattesatser. De vigtigste spørgsmål vil omfatte, hvordan der kan lægges passende vægt på salg efter bestemmelsessted for at afspejle betydningen af det marked, hvor en multinational koncern driver virksomhed, samt hvordan aktiver (herunder immaterielle aktiver) og arbejdskraft (personale og lønninger) bør afspejles for at sikre en afbalanceret fordeling af selskabsskatteindtægterne på tværs af EU-medlemsstater med forskellige økonomiske profiler.

Anvendelsen af en formel til fordeling af overskud vil fjerne behovet for at anvende komplekse regler om interne afregningspriser i EU for de virksomheder, der er omfattet. Der anvendes allerede forskellige typer fordelingsnøgler i forskellige lande. I USA, Canada og Schweiz anvendes f.eks. en formel til beregning af skattegrundlaget på regionalt eller subnationalt plan. Koncerninterne afregningspriser kræver derimod, at virksomheder prissætter transaktioner mellem medlemmer af samme multinationale koncern på samme måde, som en sammenlignelig transaktion ville blive prissat mellem to ikke-forbundne enheder ("armslængdeprincippet"). OECD's BEPS-foranstaltninger vedrørende interne afregningspriser ajourførte de internationale retningslinjer, men disse principper er ikke desto mindre vanskelige at anvende og håndhæve i en moderne økonomi, der er baseret på immaterielle og ikke-omsættelige aktiver. Arbejdet med søjle 1 har vist, at der er interesse for en anden tilgang til fordelingen af beskatningsrettigheder ved at anvende en formel til omfordeling af en lille del af beskatningsgrundlaget. BEFIT vil bygge videre på dette skridt og tage det videre for at skabe et enklere system i det indre marked. I modsætning til søjle 1, hvor de nuværende regler og omfordelingen af overskud i henhold til en formel ville fungere

³⁰ COM(2016) 685 final og COM(2016) 683 final.

parallelt, ville fordelingsnøglen i henhold til BEFIT erstatte de nuværende regler for fordelingen af beskatningsgrundlaget inden for det indre marked for de virksomheder, der er omfattet.

Ved at kombinere fordelingsnøglen med et fælles regelsæt for skattegrundlaget vil BEFIT være et vigtigt skridt i retning af at opbygge et mere robust selskabsskattesystem i det indre marked. Selv om principperne for et fælles skattegrundlag og fordelingsnøglen allerede indgik i det tidligere forslag om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag, vil det nye forslag afspejle de betydelige ændringer i økonomien og i den internationale ramme siden marts 2011, hvor forslaget oprindeligt blev stillet. Det vil navnlig bygge videre på den tilgang, der er valgt i den kommende globale aftale, i sine forslag til definition af skattegrundlaget. Den vil også indeholde en anden fordelingsnøgle, som bedre afspejler realiteterne i den aktuelle økonomi og den globale udvikling, navnlig ved i højere grad at tage hensyn til digitaliseringen.

Kommissionen vil arbejde tæt sammen med medlemsstaterne om udarbejdelsen af dette forslag, også under hensyntagen til Europa-Parlamentets synspunkter, og i samråd med erhvervslivet og civilsamfundsgrupper.

Foranstaltning for en mere langsigtet ramme for erhvervsbeskatning

Foranstaltning 5: Fremsætte forslag om BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation), som går i retning af et fælles regelsæt på skatteområdet og sikrer bedre fordeling af beskatningsrettigheder mellem medlemsstaterne (2023)

5. Konklusion

Den kommende globale aftale vil være et afgørende skridt fremad i reformen af det internationale selskabsskattesystem og tage fat på vigtige udfordringer i forbindelse med fordelingen af beskatningsrettigheder og effektiv minimumsbeskatning på globalt plan. På EU-plan skal vi bygge videre på disse fremskridt og arbejde videre med en tilsvarende ambitiøs dagsorden for erhvervsbeskatning, der sikrer en retfærdig og effektiv beskatning, og som støtter produktive investeringer og iværksætteri. De foranstaltninger, der bebudes i denne meddelelse, vil sammen med det arbejde, der allerede er i gang, bringe EU videre og opfylde denne vision for en EU-ramme for erhvervsbeskatning, der er egnet til at imødegå det 21. århundredes udfordringer og gearet til et velfungerende indre marked.