

Artikler

83

Innovation, entreprenørskab, vækst og kampen mod skatteundgåelse - Justeret fokus i Kommissionens harmoniseringsbestræbelser på selskabsskatteområdet

Af Peter Koerver Schmidt, lektor, CBS og Academic Advisor, CORIT Advisory P/S

Artiklen omhandler Europa-Kommissionens nylige og ambitiøse harmoniseringsforslag på selskabsskatteområdet, der angår regler om en fælles konsolideret selskabsskattebase. Særligt behandles de elementer, som adskiller sig fra det tidligere forslag fra 2011. Fokus vil således være på de nye forslags anvendelsesområde, de i forslagene indeholdte incitamenter til investering i bl.a. forskning og udvikling samt de øgede bestræbelser på at forhindre skatteundgåelse mv. Afslutningsvis gives en vurdering af de nye forslag og mulighederne for vedtagelse heraf.

1. CCCTB – En proces i to trin

Den 25. oktober 2016 offentliggjorde Europa-Kommissionen to nye direktivforslag, der skal bringe Kommissionens harmoniseringsbestræbelser på selskabsskatteområdet et væsentligt skridt videre.¹⁾ Kort fortalt er ideen, at de af direktiverne omfattede koncerner skal opgøre deres skattepligtige indkomst inden for EU efter ét fælles regelsæt, i stedet for som i dag op til 28 forskellige regelsæt (27 når Storbritannien er udtrådt af EU). Al indkomst fra koncernens selskaber og faste driftssteder i EU skal opgøres konsolideret, hvorefter skattegrundlaget fordeles ud til beskatning i de enkelte medlemsstater på baggrund af en formel (såkaldt formelallokering). Derpå kan medlemsstaterne beskatte den allokerede andel med deres egen nationalt fastsatte selskabsskattesats. Udover fordelene forbundet med kun at skulle anvende ét regelsæt ved opgørelsen af koncernens konsoliderede EU-indkomst, vil koncernerne også have gavn af et one-stop-shop-princip, der medfører, at koncernen kun skal interagere med én af medlemslandenes skattemyndigheder.

Disse harmoniseringsbestræbelser går samlet set under betegnelsen CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*), og de to direktivforslag udgør den foreløbige kulmination på det arbejde Kommissionen igangsatte tilbage i 2001.²⁾ Det grundlæggende formål har hele tiden været at skabe et mere velfungerende indre marked, bl.a. ved at reducere koncernernes udgifter til compliance, hindre dobbeltbeskatning og sikre mulighed for grænseoverskridende underskudsmodregning.

I 2011 ledte dette arbejde for første gang frem til fremsættelsen af et egentligt direktivforslag, men politisk var det på daværende tidspunkt ikke muligt at blive enige om at gå videre med forslaget.³⁾ Blandt andet som en følge af de såkaldte *Luxleaks*-sager, genopstod diskussionerne om indførelsen af CCCTB, da lækket i nogens øjne havde udstillet, hvordan manglen på harmonisering og enkelte medlemslandes skatteydervenlige regler mv., var med til at underminere de øvrige medlemslandes skattebaser.⁴⁾ Da Kommissionen i juni 2015 offentliggjorde sin action plan for et fair og effektivt selskabsskattesystem, var det således ikke nogen større overraskelse, at indførelsen af CCCTB igen var sat på dagsordenen.⁵⁾

I modsætning til 2011-forslaget har Kommission denne gang splittet CCCTB-initiativet op i to separate trin. Første trin (CCTB-forslaget) angår vedtagelsen af ét enkelt regelsæt for opgørelsen af den skattepligtige indkomst, mens selve konsoliderings- og fordelingsdelen udgør trin to (CCCTB-forslaget). Baggrunden for denne opsplitning er bl.a., at Kommissionen i forbindelse med forhandlingerne i 2011 erfarede, at særligt spørgsmålene om designet af konsoliderings- og fordelingsmekanismen gav anledning til uenighed. Håbet er således, at få skred i forhandlingerne ved at udskyde spørgsmålene om kon-

soliderings- og fordelingsmekanismen ind til første trin – dvs. vedtagelsen af ét fælles regelsæt for opgørelsen af den skattepligtige indkomst – er gennemført.⁶⁾

Der er næppe tvivl om, at de seneste års massive politiske fokus på aggressiv skatteplanlægning og skatteundgåelse mv. har haft indflydelse på Kommissionens beslutning om at genoptage CCCTB-initiativet, som mange ellers troede, havde lidt en stille død. Kommissionen synes således at have set en mulighed for at fremme initiativet ved at tilpasse de to direktivforslag til en politisk agenda, der i disse år har stærkt fokus på at bekæmpe skatteundgåelse mv. og samtidig sikre grobund for vækst og investeringer. Sammenlignet med 2011-forslaget er der således skruet op for både værnsreguleringen, og for regler der skal give incitament til øgede investeringer.⁷⁾

Denne artikel vil fokusere på disse to elementer i CCCTB-initiativet. Først behandles direktivets anvendelsesområde, der af værns hensyn er gjort obligatorisk for større koncerner. Derpå omtales forholdsvis kort de værnsregler, som generelt synes at være blevet opprioriteret i CCTB-direktivforslaget, og derpå behandles de dele af forslaget, der skal give øget incitament til investeringer. Afslutningsvis gives en vurdering af, hvordan det videre forløb kan komme til at se ud.

2. Anvendelsesområdet

En af de væsentligste forskelle mellem 2011-initiativet og 2016-initiativet er, at reglerne nu skal være obligatoriske for koncerner af en vis størrelse, jf. CCTB-forslagets art. 2, der fastsætter direktivets anvendelsesområde.⁸⁾ Selvom denne bestemmelse ikke udgør en decideret værnsregel, kan der ikke herske tvivl om, at det primære formål med at gøre reglerne obligatoriske er at gøre reglerne mere modstandsdygtige over for aggressiv skatteplanlægning og skatteundgåelse.

Reglerne vil således være obligatoriske for et selskab, som er oprettet i henhold til lovene i en medlemsstat, herunder dets faste driftssteder i andre medlemsstater, hvis selskabet opfylder alle fire nedenstående betingelser.⁹⁾

- a) Selskabet er organiseret i en af de former, som er anført i direktivforslagets bilag I. For Danmarks vedkommende vil det sige aktie- og anpartsselskaber, samt andre skattesubjekter omfattet af selskabsskatteloven, og som opgør den skattepligtige indkomst efter de samme regler som aktieselskaber.
- b) Selskabet er omfattet af en af de i bilag II anførte selskabsskatter eller af en tilsvarende, efterfølgende indført skat. For Danmarks vedkommende er der tale om selskabsskat.
- c) Selskabet er i regnskabsmæssig henseende en del af en konsolideret koncern med samlede konsoli-

derede indtægter på over 750.000.000 EUR i det regnskabsår, der går forud for det relevante regnskabsår.

- d) Selskabet kan betegnes som et moderselskab eller et kvalificeret datterselskab, og/eller har et eller flere faste driftssteder i en medlemsstat. Ifølge art. 3, stk. 1, skal der ved et kvalificeret datterselskab forstås ethvert direkte datterselskab og ethvert datterselskab på lavere niveau, hvor moderselskabet har råderet over mere end 50 % af stemmerettighederne og en ejerandel på mere end 75 % af datterselskabets kapital eller ejerskab over mere end 75 % af rettighederne til del i overskuddet.¹⁰⁾

Direktivet gælder også for et selskab, der er oprettet efter reglerne i et tredjeland, for så vidt angår dets faste driftssteder i en eller flere medlemsstater, hvis selskabet opfylder betingelse b) til d) ovenfor. Det er tilstrækkeligt, at selskabet i et tredjeland er organiseret i en form svarende til en af de i bilag I anførte selskabsformer.¹¹⁾

Øvrige selskaber, der opfylder betingelse a) og b), men ikke betingelse c) og d), kan vælge at anvende reglerne, hvis de ønsker det, jf. art. 2, stk. 3. I så fald skal reglerne anvendes for en femårig periode, der automatisk forlænges med fem år, medmindre der gives meddelelse om afbrydelse. Denne bestemmelse giver således mulighed for, at mindre koncerner og enkeltstående selskaber kan vælge at blive beskattet efter reglerne i direktivet frem for de nationale skatteregler.

Ikke overraskende har flere erhvervsorganisationer kritiseret det obligatoriske element i det nye forslag.¹²⁾ Især synes bekymringerne at gå på, at det langt fra er sikkert, at Kommissionen når helt i mål med deres planer. Hvis eksempelvis trin 1 vedtages, men trin 2 falder til jorden pga. uenighed, vil koncernerne stå i en situation, hvor de obligatorisk omfattes af CCTB-reglerne, men hvor de ikke får gavn af generelt at kunne konsolidere over- og underskud på tværs af medlemsstaternes landegrænser og heller ikke opnår fordelene ved one-stop-stop-princippet.¹³⁾ Omvendt må det medgives Kommissionen, at fuld valgfrihed må formodes at give visse muligheder for aggressiv skatteplanlægning og skatteundgåelse, især hvis koncernerne selv kan vælge eller påvirke, hvilke koncernselskaber der skal indgå, og hvilke der skal stå uden for. Spørgsmålet er imidlertid, om sådanne skatteplanlægningsmuligheder ikke i væsentligt omfang kunne imødegås ved at indføre en form for alt-eller-intet-princip kombineret med en bindingsperiode.¹⁴⁾ Alternativt kunne det af bl.a. retssikkerhedsmæssige grunde overvejes at udskyde det obligatoriske element, ind til der er klarhed over, om initiativets trin 2 kan vedtages.

3. Værnsregler

CCTB-forslagets kapitel IX omhandler anti-misbrugsregler. Kapitlet indeholder en general værnsregel (GAAR) samt specifikke værnsregler i form af bestemmelser om CFC-beskatning og hybride mismatch. Derudover findes der en rentefradragsbegrænsningsregel i forslaget art. 13, en regel om exit-beskatning i art. 29, samt en såkaldt switch-over-klausul i art. 53. Flere af disse værnsregler fandtes også i 2011-forslaget,¹⁵⁾ men reglerne er i den nye udgave blevet justeret.¹⁶⁾ Med undtagelse af switch-over-klausulen er sådanne værnsregler tillige at finde i det skatteundgåelsesdirektiv (ATA-direktivet), som blev vedtaget i sommeren 2016, og generelt er CCTB-forslagets værnsregler da også modelleret efter de tilsvarende bestemmelser i ATA-direktivet.¹⁷⁾ En væsentlig forskel er dog, at værnsreglerne i CCTB-forslaget ikke er minimumsregler.¹⁸⁾

For omtale af de værnsregler, der også er at finde i ATA-direktivet, henvises til litteraturen herom.¹⁹⁾ På dette sted skal det således blot fremhæves, at CCTB-forslaget (stadig) indeholder en switch-over-klausul, selvom der ikke kunne opnås enighed om en sådan bestemmelse i forbindelse med vedtagelsen af ATA-direktivet.

Switch-over-klausulen udgør en undtagelse til CCTB-forslagets art. 8, litra c) og d), som fastslår, at aktieavancer og udbytter som hovedregel er skattefri. Skattefrihed af aktieavancer forudsætter som udgangspunkt, at kapitalejeren har opretholdt en andel på mindst 10 % af kapitalen eller 10 % af stemmerettighederne i selskabet i de 12 måneder, der går forud for afhændelsen, mens skattefrihed af udbytter som udgangspunkt forudsætter at kapitalejeren har opretholdt en andel på mindst 10 % af kapitalen eller 10 % af stemmerettighederne i det udloddende selskab i 12 på hinanden følgende måneder.

Switch-over-klausulen i CCTB-forslagets art. 53 medfører, at kapitalejeren alligevel ikke fritages for skat af aktieavancer og udbytter, hvis den enhed, der ejes aktier i er skattemæssigt hjemmehørende i et tredjeland med lav beskatning. Ved lav beskatning skal forstås, at enheden i det pågældende tredjeland er underlagt en lovbestemt selskabsskattesats, som er lavere end halvdelen af den lovbestemte skattesats, som kapitalejeren ville være underlagt i forbindelse med en sådan udenlandsk indkomst i den medlemsstat, kapitalejeren er skattemæssigt hjemmehørende i. I sådanne tilfælde skal kapitalejeren således medregne aktieavancer og udbytter til den skattepligtige indkomst, hvorefter der kan opnås kreditlæmpelse for eventuel skat betalt i det land hvor enheden er hjemmehørende, jf. art. 53, stk. 2. Med andre ord "skiftes der over", fra eksemptionslæmpelse til almindelig kreditlæmpelse.²⁰⁾

Switch-over-klausuler er ingen ny opfindelse og anvendes i en række lande, herunder lande der ikke har indført egentlig CFC-lovgivning, og som derfor anvender switch-over klausuler som et alternativ hertil.²¹⁾ Som nævnt indeholdt udkastet til ATA-direktivet også en switch-over-klausul, som der dog ikke kunne opnås enighed om, hvorfor en sådan bestemmelse ikke er medtaget i det endelige ATA-direktiv. I den forbindelse gik kritikken bl.a. på, at ATA-direktivet ikke burde gå videre, end hvad der følger af OECD's BEPS-projekt, som ikke indeholder en anbefaling af switch-over-klausuler. Endvidere blev det kritiseret, at EU-baserede koncerner pga. switch-over-klausulen konkurrencemæssigt ville blive stillet relativt dårligere, når de etablerer sig uden for EU, idet EU populært sagt trækker en højere skattesats ned over hovedet på sådanne aktiviteter, i et forsøg på at agere global politibetjent over for lavskattelændene.²²⁾

Det danske skatteministerium er af den opfattelse, at CCTB-forslagets værnsregler samlet set er mere lempelige end de nugældende danske værnsregler. På den baggrund nævner ministeriet det som en mulighed, at værnsreglerne gøres til minimumsregler, således at medlemsstaterne selv kan fastsætte strengere værnsregler, ligesom det er tilfældet mht. ATA-direktivet. I den forbindelse anføres det endvidere, at CCTB-forslaget ikke i sig selv vurderes at bidrage til bekæmpelsen af skatteundgåelse, da medlemsstaterne allerede er forpligtede til at indføre de af ATA-direktivet omfattede regler.²³⁾

Heroverfor kan indvendes, at det synes at stride direkte mod harmoniseringsbestrebelse i CCTB-forslaget, hvis medlemslandene gives adgang til selv at fastsætte (strengere) værnsregler, da de forskellige medlemslandes værnsregler i så fald må forventes at få forskellig udformning. Herved bibeholdes en del af den kompleksitet, som de nuværende 28 nationale regelsæt giver anledning til, og som CCTB-forslaget netop skal afhjælpe. Desuden kan der argumenteres for, at fuldt ud koordinerede værnsregler i mange tilfælde må formodes at udgøre et bedre værn mod aggressiv skatteplanlægning og skatteundgåelse, da det ikke vil være muligt at drage fordel af manglende sammenhæng medlemslandenes værnsregler imellem.

4. Incitamenter til investering og vækst

Som anført indledningsvis afspejler de nye direktivforslag, at Kommissionen og mange medlemslande pt. har stort fokus på at skabe bedre vilkår for vækst og investeringer, herunder særligt i relation til innovation, entreprenørskab samt forskning og udvikling. Endvidere ønsker Kommissionen at adressere den asymmetriske skattemæssige behandling af renteudgifter og udbytteudlodninger.²⁴⁾

4.1 Incitamenter til innovation, forskning og udvikling

Mange lande anvender i dag skattemæssige incitamenter til at understøtte virksomheders investeringer i innovation, forskning og udvikling, da sådanne aktiviteter kan påvirke den økonomiske vækst i positiv retning ved at øge produktiviteten.²⁵⁾ Generelt er hovedbegrundelsen for at understøtte virksomheders forskning og udvikling, at virksomheder i fraværet af statslige stimuli, vil have en tendens til at underinvestere heri, fordi virksomhederne ikke eksklusivt kan "optage" alle de økonomiske fordele som genereres ved denne aktivitet. Med andre ord tager virksomhederne ved deres investeringsbeslutninger ikke tilstrækkeligt højde for de positive spill-over-effekter, som frembringelse af ny viden kan have for andre virksomheder og samfundet som helhed. Der kan derfor argumenteres for, at staten med fordel kan subsidiere forskning og udvikling, når samfundets afkast herved, men ikke den individuelle virksomheds eget afkast, overstiger de omkostninger, der er forbundet med aktiviteten.

Sådan statslig støtte kan gives som direkte subsidier, men kan også gives via skattemæssige incitamenter, f.eks. i form af særlige (super-) fradrag for virksomheders udgifter til forskning og udvikling (*input incentives*) eller ved at undergive den indkomst, som forskningsaktiviteten måtte generere, en særlig lempelig beskatning (*output incentives*, f.eks. såkaldte *patent boxes*). Som argument for at understøtte via skattemæssige incitamenter, frem for direkte subsidier, anføres ofte, at markedet er bedre til at udfinde hvilke forskningsprojekter, der med fordel kan iværksættes, end en statslig komite som skal tildele direkte støtte til særlige projekter. Desuden kan direkte tildeling af subsidier medføre større usikkerhed for virksomhederne og højere administrative omkostninger. Omvendt må det dog tages i betragtning, at indførelsen af særlige skattemæssige incitamenter også kan medføre visse ulemper, pga. påvirkning på skattesystemets neutralitet og efficiens. Sidstnævnte skyldes bl.a., at en bred skattebase med en relativt lav skattesats normalt vil være mere efficient sammenlignet med skattesystemer, der anvender en smallere base kombineret med en højere sats.²⁶⁾

CCTB-forslaget indeholder en række skattemæssige incitamenter, der bl.a. skal understøtte investeringer i forskning og udvikling, via særligt gunstige fradragsmuligheder. I den forbindelse må det holdes for øje, at det generelle udgangspunkt for fradrag efter forslaget er, at der er tale om udgifter som er pådraget i virksomhedens direkte erhvervsinteresse, jf. art. 9, stk. 1. I bestemmelsens stk. 2 er det specificeret, at sådanne fradragsberettigede udgifter skal anses for at omfatte alle salgsomkost-

ninger og udgifter minus fradragsberettiget moms, som selskabet har pådraget sig for at erhverve eller sikre indkomst, herunder omkostninger til forskning og udvikling og omkostninger til at rejse egenkapital eller gæld til erhvervsmæssige formål.²⁷⁾

Udover denne generelle adgang til at fradrage omkostninger til forskning og udvikling, giver bestemmelsen i stk. 3 selskaberne mulighed for at foretage visse ekstrafradrag (*super deductions*). Det fremgår således, at selskaberne, foruden de beløb, der generelt er fradragsberettigede som omkostninger til forskning og udvikling, også for hvert indkomstår kan fradrage yderligere 50 % af sådanne omkostninger, som selskabet har pådraget sig i løbet af det pågældende år (dog undtaget omkostninger til flytbare materielle anlægsaktiver). Hvis omkostningerne til forskning og udvikling overstiger 20.000.000 EUR, kan selskabet "blot" fradrage 25 % af det overskydende beløb.

Termen *forskning og udvikling* skal forstås bredt, jf. art. 4, nr. 11. Omfattet er således 1) forsøgsmæssigt eller teoretisk arbejde hovedsagelig med henblik på erhvervelse af ny viden om de grundlæggende årsager til fænomener og observerbare forhold uden direkte kommerciel anvendelse for øje (grundforskning), 2) originalforskning med henblik på erhvervelse af ny viden, men som primært er rettet mod et konkret, praktisk mål (anvendt forskning) samt 3) systematisk arbejde baseret på anvendelse af viden opnået gennem forskning og praktiske erfaringer, som skaber ny viden, og som anvendes til at frembringe nye produkter og processer eller til at forbedre eksisterende produkter og processer (eksperimentel udvikling).

Udover det oven for nævnte ekstrafradrag for forskning og udvikling foreslås endnu mere gunstige fradragsmuligheder indført for opstartsvirksomheder. Det fremgår således, at et selskab kan fradrage yderligere 100 % af dets omkostninger til forskning og udvikling op til 20.000.000 EUR, forudsat at følgende betingelser alle opfyldes: 1) selskabet er en ikke-børsnoteret virksomhed med mindre end 50 ansatte og en årlig omsætning og/eller et samlet årligt resultat på højst 10.000.000 EUR, 2) selskabet har ikke været registreret i mere end fem år (hvis skattesubjektet ikke er underlagt registrering, kan begyndelsen af perioden på fem år regnes fra det tidspunkt, hvor virksomheden enten påbegynder eller skal svare skat af sin økonomiske aktivitet), 3) selskabet er ikke blevet dannet ved en fusion og 4) selskabet har ikke nogen tilknyttede selskaber.²⁸⁾

CCTB-forslagets bestemmelser om skattemæssige incitamenter vedrørende udgifter til forskning og udvikling er som sådan ikke nyskabende, om end særligt fradraget for opstartsvirksomheder, på op til det dobbelte af de egentlige udgifter til forskning og udvikling, synes at

være forholdsvis vidtgående. Angiveligt skulle visse medlemslande da også være særdeles kritiske over for at indrømme sådanne fradrag, mens andre medlemslande foretrækker, at de skattemæssige incitamenter gives i form af skatte kreditter.²⁹⁾ Den danske regering har tilkendegivet, at den er positivt indstillet over for retningen i Kommissionens tiltag angående skattemæssig tilskyndelse til investering i forskning og udvikling. Generelt flugter Kommissionens forslag da også ganske fint med de planer, som den danske regering selv har fremsat i sin helhedsplan, om end Kommissionens planer forekommer (endnu) mere gunstige for virksomhederne end de danske.³⁰⁾

4.2 Fradrag for vækst og investeringer

CCTB-forslaget indeholder en bestemmelse, der sigter mod at rette op på den asymmetri, der opstår, fordi rentebetalinger på lån normalt kan fradrages (inden for visse grænser) i den skattepligtige indkomst, mens dette ikke er tilfældet for udbytteudlodninger (problemstillingen er også kendt som *the debt-equity conundrum*).³¹⁾ Dette skaber et incitament til at finansiere med gæld i stedet for med egenkapital. I betragtning af den risiko, dette i følge Kommissionen indebærer for selskabernes gældsætning, indeholder CCTB-forslaget en regel, der skal modvirke denne tilskyndelse til lånefinansiering.³²⁾ Reglen findes i art. 11, og indebærer helt overordnet, at selskaberne vil få et såkaldt fradrag for vækst og investeringer (*allowance for growth and investment*). Udvidelse af selskabets egenkapital vil således på visse betingelser kunne fratrækkes den skattepligtige indkomst.

Til brug for beregningen af fradraget er det nødvendigt først at fastlægge det såkaldte egenkapitalgrundlag, som i et givet indkomstår udgøres af forskellen mellem selskabets egenkapital og den skattemæssige værdi af dets interesser i tilknyttede selskaber, jf. art. 11, stk. 1.³³⁾ Herefter kan fradraget opgøres som et beløb svarende til normalafkastet af udvidelser af egenkapitalgrundlaget, jf. art. 11, stk. 3.³⁴⁾ Hvis egenkapitalgrundlaget derimod bliver mindre, skal der svares skat af et beløb svarende til normalafkastet af indskrænkningen af egenkapitalgrundlaget. Kommissionen er ifølge art. 11, stk. 6, bemyndiget til at vedtage delegerede retsakter med henblik på at fastlægge mere detaljerede regler, herunder til at forhindre misbrug af bestemmelsen.

Blandt EU's medlemslande er sådanne regler om fradrag for egenkapitalinvesteringer (også kaldet *notional interest deductions* eller *allowances for corporate equity*) kendt fra Italien og Belgien,³⁵⁾ og i Danmark har regeringen også fremlagt planer herom.³⁶⁾

Selvom der kan være god fornuft i at adressere den asymmetriske skattemæssige behandling af låneomkost-

ninger og udbytteudlodninger, har visse elementer i Kommissionens forslag givet anledning til bekymring. I den forbindelse skal særligt fremhæves det forhold, at en reduktion af selskabets egenkapital vil indebære, at der skal svares skat af et beløb svarende til normalafkastet af indskrænkningen af egenkapitalgrundlaget. Dette kan have uheldige virkninger, hvis selskabet i forvejen er økonomisk presset, og reduktionen af egenkapitalen er en følge heraf, da reduktionen ikke øger selskabets skatteevne.³⁷⁾ Omvendt må det medgives, at der er behov for at sikre symmetrien i egenkapitalfradraget, således at kun nettoændringer i egenkapitalen får skattemæssig betydning. Tiden må vise, om Kommissionen i den videre proces – herunder ved at benytte den delegerede kompetence til at fastsætte mere detaljerede regler – vil formå at tage hånd om denne vanskelige problemstilling.

5. Vurdering

Kommissionens forslag om C(C)CTB har fået en blandet modtagelse af medlemslandene,³⁸⁾ og en række medlemslandes parlamenter har indledningsvis gjort indsigelser, idet de pågældende parlamenter finder, at forslagene ikke er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet (nærhedsprincippet) i TEU art. 5, stk. 1 og 3.³⁹⁾ Der var dog ikke tilstrækkeligt mange indsigelser til, at Kommissionen var tvunget til at tage forslagene op til fornyet overvejelse (med andre ord modtog forslagene ikke et såkaldt "gult kort").⁴⁰⁾

Subsidiaritetsprincippet indebærer som bekendt, at EU kun skal handle, når det vil være bedre at gennemføre et tiltag på EU-plan, frem for på nationalt, regionalt eller lokalt plan. At nogle nationale parlamenter kan komme frem til, at de nuværende problemer i den internationale skatteret (f.eks. dobbeltbeskatning, manglende adgang til grænseoverskridende underskudsmodregning, administrative byrder og skatteundgåelse) lige så effektivt kan løses via national lovgivning, forekommer ikke overbevisende, og dækker måske snarere over, at de pågældende parlamenter ikke bryder sig om at afgive kompetence til EU på selskabsskatteområdet. Det kan således tiltrædes, når Kommissionen anfører, at det er indlysende, at problemerne ikke kan nås ved ensidige og ukoordinerede tiltag i medlemsstaterne, men kun kan opfyldes ved tiltag på EU-plan. Initiativer, der planlægges og implementeres enkeltvis af medlemsstaterne, vil ifølge Kommissionen blot fastholde og måske forværre den nuværende situation, eftersom selskaberne stadig vil skulle håndtere 28 forskellige og ind imellem modstridende skattesystemer.

På trods af dette, er der dog næppe tvivl om, at vejen til en vedtagelse af forslagene ikke bliver nem, da vedtagelse kræver enstemmighed, jf. TEUF art. 115. Det nuværende maltesiske formandsskabs ambitionsniveau sy-

nes da også at være relativt moderat, da formanskabet blot forventer at starte undersøgelser af CCTB-forslaget med henblik på at stabilisere teksten inden udgangen af juni 2017.⁴¹⁾ Til forsvar for formandskabets noget nølende fremfærd må det dog medgives, at der er en række udfordringer, som skal overvindes, før forslagene kan blive en vellykket realitet.

For det første må det haves for øje, at selvom de to direktivforslag tekstmæssigt er relativt omfattende, så tåler de ikke sammenligning med omfanget af medlemslandenes gældende nationale (selskabsskatte-) regler. I relation til de gældende nationale regelsæt, er der desuden over tid opbygget en omfattende rets- og administrativ praksis, der bidrager til afklaring af, hvordan den nationale lovgivning skal fortolkes. Helt nye EU-regler på selskabsområdet, vil i sagens natur ikke have en sådan historik og praksis at støtte sig til, hvorfor en del fortolkningsmæssig usikkerhed vil herske, i hvert fald i de første år under de nye EU-regler. Denne usikkerhed må dog i et vist omfang kunne reduceres i forbindelse med den videre behandling af forslagene, og ved at Kommissionen benytter sig af sin ret til at vedtage delegerede retsakter.

For det andet bør det sikres, at CCTB-forslaget kommer til at indeholde – eller i det mindste give plads til – regler, der kan sikre, at koncernerne i rimelig grad får mulighed for at modregne underskud på tværs af medlemslandenes grænser, selv hvis Kommissionen ikke skulle komme i mål med trin 2 (konsolideringen). Den midlertidige og ganske begrænsede adgang til underskudsmodregning, som det nuværende CCTB-forslag lægger op til, forekommer ikke omfattende nok til i tilstrækkelig grad at kunne styrke det indre marked.

For det tredje må det tages i betragtning, at når/hvis forslagene vedtages, vil det formentlig ikke være nemt at foretage efterfølgende justeringer og ændringer af reglerne, da dette forudsætter, at medlemslandene kan blive enige herom. Dette kan være uheldigt, hvis der eksempelvis opstår behov for at dæmpe op for nye/særlige former for aggressiv skatteplanlægning eller for at give yderligere incitament til investeringer mv. Omvendt vil denne "træghed" i beslutningsprocessen måske kunne bidrage til en øget stabilitet, som er savnet i forbindelse med de evige ændringer af medlemslandenes nationale skatteregler.

På trods af disse udfordringer (og utvivlsomt adskillige flere) fortjener Kommissionen ros for sine harmoniseringsbestrebelse på selskabsskatteområdet. At skabe et mere velfungerende indre marked – bl.a. ved at reducere koncernernes udgifter til *compliance*, hindre dobbeltbeskatning og sikre mulighed for grænseoverskridende underskudsmodregning – synes således mere presserende end nogen sinde før. Desuden forekommer det fornuftigt, at Kommissionen i de nye forslag har et forøget fokus

på vækst og incitament til investeringer, herunder i forskning og udvikling, samt på at forhindre skatteundgåelse, da disse forhold er af stor samfundsmæssig betydning og pt. har massiv politisk bevågenhed.

Imidlertid kan man frygte, at Kommissionen (endnu en gang) er blevet overhalet af den politiske virkelighed, da eksempelvis Storbritanniens udmeldelse af EU, måske vil indebære, at en række medlemslande i den kommende tid vil være (endnu mere) tilbageholdende med at overdrage flere kompetencer til EU, herunder også på selskabsskatteområdet. Dette kan eventuelt komme til at betyde, at en mindre gruppe af medlemslande – på minimum ni – vil vælge at gå videre med planerne efter reglerne om såkaldt forstærket samarbejde (*enhanced cooperation*), jf. TEU art. 20 og TEUF art. 326-334.⁴²⁾

Noter

- (1) Jf. Forslag til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag, COM(2016) 683 final, og Forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag, COM(2016) 685 final.
- (2) Jf. Meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale udvalg fra Kommissionen: På vej mod et indre marked uden skattemæssige hindringer, COM(2001) 582 final. Mere generelt kan kommissionens harmoniseringsbestrebelse på selskabsskatteområdet dog føres endnu længere tilbage, jf. bl.a. The Neumark Report, 1963 (The EEC Reports on Tax Harmonisation), The Tempel Report, 1970 (Corporation Tax and Individual Income Tax in the European Communities) og The Ruding Committee Report, 1998 (Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation). For en gennemgang af de arbejdsrapporter om CCCTB som Kommissionen offentliggjorde i 2007-2008 se *Peter Schmidt*, SU 2008, 47.
- (3) Jf. Forslag til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag, COM(2011) 121 final. For omtale af 2011-direktivforslaget se bl.a. *Martin Poulsen & Søren Jesper Hansen*, SU 2011, 105 samt *Peter Koerver Schmidt & Jakob Bundgaard*, Revision & Regnskabsvæsen, 2011, nr. 7, p. 40 et seq. Se endvidere *Christiana HJI Panayi*: European Union Corporate Law, 2013, p. 81 et seq. samt *Ben J.M. Terra & Peter J. Wattel*: European Tax Law, 2012, p. 797 et seq.
- (4) For yderligere om begivenhederne i kølvandet på *Luxleaks* og de generelle tendenser til øget ensretning i den internationale skatteret, se *Peter Koerver Schmidt & Jakob Bundgaard*, SU 2015, 38.
- (5) Se Meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet: Et fair og effektivt system for selskabsbeskatning i den Europæiske Union: 5 centrale indsatsområder, COM (2015) 302 final.
- (6) Jf. European Commission Fact Sheet, Questions and Answers on the package of corporate tax reforms, 25 October, 2016.

(7) Se præamblen til CCTB-forslaget, nr. 8, 10, og 15-17.

(8) Valgfriheden fremgik direkte af art. 6 i 2011-forslaget.

(9) Begrebet *fast driftssted* i en medlemsstat er fastlagt i CCTB-forslagets art. 5, der er udformet i tråd med den reviderede definition af fast driftssted fastlagt i OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 (Final Report), 2015. For mere om BEPS-projektet se f.eks. *Robert Danon* (ed.): *Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – Impact for European and international tax policy*, 2016.

(10) Når tærsklen for stemmerettigheder er nået for et datterselskab, anses moderselskabet for at besidde 100 % af disse rettigheder. Retten til del i overskuddet og ejerskab af kapital beregnes ved at multiplicere de interesser, der besiddes både direkte og indirekte i datterselskaber i hvert led. Ejerandele på 75 % eller derunder, som besiddes direkte eller indirekte af moderselskabet, herunder andele i selskaber hjemmehørende i et tredjeland, medtages også i beregningen. Dette følger af art. 3, stk. 2.

(11) Direktivet finder ikke anvendelse på rederier, der er omfattet af en særlig skatteordning, jf. art. 2, stk. 4.

(12) Jf. Business Europe, Position Paper: Common Corporate Tax Base (CCTB) and Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), 22 February 2017. Se også kommentarerne fra f.eks. FSR – danske revisorer til direktivforslagene, jf. høringskemaet, Skatteudvalget 2016-17, SAU Alm. del, bilag 160.

(13) I den forbindelse skal det bemærkes, at selve CCTB-forslaget blot giver adgang til at modregne underskud opstået i direkte ejede datterselskaber og faste driftssteder, samt at fuld genbeskatning aktualiseres senest efter fem år, jf. art. 42 i CCTB-direktivforslaget. Endvidere synes CCTB-forslaget ikke umiddelbart at levne plads til national sambeskatning, jf. kommentarerne fra DI, høringskemaet, Skatteudvalget 2016-17, SAU Alm. del, bilag 160.

(14) For en diskussion af fordele og ulemper ved obligatoriske regler se *Stefan Mayer*: *Formulary Apportionment for the Internal Market*, 2009, IBFD (Online Library), chapter. 4, para. 4.2.4. Se også *Johanna Hey* i *Michael Lang et al.* (eds.): *Common Consolidated Corporate Tax base*, 2008, p. 93-113.

(15) Jf. art. 73 og 80-82 i 2011-forslaget.

(16) I øvrigt skal det bemærkes, at CCTB-forslaget også indeholder transfer pricing-regler baseret på armslængdeprincippet, jf. art. 56 og 57.

(17) Jf. 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.

(18) At CCTB-forslagets værneregler ligner ATA-direktivets er ingen tilfældighed, idet ATA-direktivet af Kommissionen anses som en pragmatisk løsning, der kan sikre en vis ensartethed i medlemslandenes værneregler ind til en mere holistisk løsning i form af CCCTB-initiativet er iværksat, jf. Meddelelse til Euro-

pa-Parlamentet og Rådet: Et fair og effektivt system for selskabsbeskatning i den Europæiske Union: 5 centrale indsatsområder, COM (2015) 302 final.

(19) Se eksempelvis *Peter Koerver Schmidt & Jakob Bundgaard*, SR-Skat, 2016, nr. 6, pp. 383-389 og samme i SR-Skat, 2016, nr. 3, pp. 151-163.

(20) Det er værd at bemærke, at switch-over-klausulen ikke finder anvendelse, hvis der er indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst, som forbyder et sådant skift af lempelsesmetode, jf. art. 53, stk. 1.

(21) Jf. *Mattias Dalhberg & Bertil Wiman*, *Cahiers de droit fiscal international*, 2013, vol. 98a, p. 49-51. Det skal dog understreges, at switch-over klausuler modsat CFC-regler ikke medfører umiddelbar beskatning af indkomsten i datterselskaber, da klausulen først har effekt i forbindelse med udlodning af udbytte eller aktieafståelse.

(22) Jf. kritikken hos *Dennis Weber*, *Kluwer International Tax Blog*, 11. februar 2016. Kritik er også blevet fremført vedrørende CCTB-forslagets switch-over-klausul, jf. Business Europe, Position Paper: Common Corporate Tax Base (CCTB) and Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), 22 February 2017.

(23) Jf. Revideret grund- og nærhedsnotat af 9. november 2016, Skatteudvalget 2016-2017, SAU Alm. del, bilag 160.

(24) Se præamblen til CCTB-forslaget, nr. 8 og 9.

(25) Se *Robert Danon*, *Cahiers de droit fiscal international* (general report), vol. 100A, 2015, p. 16 et seq.

(26) Se *Åsa Hansson & Cécile Brokelind*, *World Tax Journal*, 2014, p. 168-200.

(27) Dette var også udgangspunktet i den tidligere udgave, jf. art. 12 i 2011-forslaget. Dette forslag gav imidlertid ikke mulighed for at foretage de ekstrafradrag for udgifter til forskning og udvikling, som omtales i det følgende.

(28) I CCTB-forslagets art. 56 er begrebet tilknyttede virksomheder fastlagt. Overordnet gælder følgende: Hvis et skattesubjekt deltager i ledelsen af, kontrollen med eller direkte eller indirekte i kapitalen i et ikke-skattesubjekt eller et skattesubjekt, som ikke indgår i den samme concern, betragtes de to virksomheder som tilknyttede selskaber.

(29) Se *Bulletin Quotidien Europe*, Agence Europe 22/03/2017. Særligt i opstartsfasen anses tildelingen af skatte kreditter ofte for bedre egnet til at stimulere investering i forskning og udvikling, da opstartsvirksomhederne umiddelbart ikke vil kunne drage fordel særlige skattemæssige fradrag, hvis de (endnu) ikke genererer en tilstrækkelig stor positiv skattepligtig indkomst til at kunne udnytte fradragsmulighederne. I Danmark findes regler om udbetaling af skatte kreditter vedrørende udgifter til forskning og udvikling i LL § 8 X.

(30) Jf. *Helhedsplan for et stærkere Danmark*, 2016, p. 12-13.

(31) Om *the debt-equity conundrum* se *Patricia Brown*, *Cahiers*

de droit fiscal international (General Report), vol. 98a, 2013, p. 15-43.

(32) See CCTB-forslagets begrundelse (*explanatory memorandum*), p. 11. I hvilken udstrækning den forskellige behandling, af selskabers låneomkostninger og udbytteudlodninger, reelt tilskynder fremmedkapitalfinansiering afhænger tillige af hvordan kreditor/investor beskattes.

(33) Ved egenkapital skal ifølge art. 11, stk. 2, forstås: 1) egenkapital som beskrevet i punkt A. under "Egenkapital og passiver" i bilag III til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU, 2) egenkapital som beskrevet i punkt L. i bilag IV til direktiv 2013/34/EU og 3) egenkapital som defineret i de internationale regnskabsstandarder (IFRS), som vedtages og anvendes af Unionen i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1606/20021.

(34) Normalafkastet er ifølge art. 11, stk. 5, lig med det gennemsnitlige afkast af 10-årige statsobligationer i euroområdet pr. december i det år, der går forud for det relevante indkomstår, som offentliggjort af Den Europæiske Centralbank, forøget med en risikopræmie på 2 procentpoint. Hvis det årlige afkast er negativt, anvendes en nedre grænse på 2 %.

(35) Om de italienske regler for såkaldt *Aiuto alla Crescita Economica* se Francesco Leone & Emiliano Zanotti, *European Taxation*, 2012, p. 432-436. Om de belgiske regler vedrørende *notional interest deductions* se Stijn Vanoppen, *Cahiers de droit fiscal international*, vol. 97b, 2012, p. 113-133, samt Michael Tell: Fradragsbeskæring af finansieringsudgifter, 2012, p. 378-380.

(36) Jf. Helhedsplan for et stærkere Danmark, 2016, p. 12-13.

(37) Se Business Europe, Position Paper: Common Corporate

Tax Base (CCTB) and Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), 22 February 2017. Se også kommentarerne fra FSR – danske revisorer til direktivforslagene, jf. høringsskemaet, Skatteudvalget 2016-17, SAU Alm. del, bilag 160.

(38) Indledende drøftelser fandt sted på mødet i Rådet for økonomi og finans den 8. november 2016, jf. Outcome of the Council Meeting, 14099/16.

(39) I henhold til art. 6 i protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet kan de nationale parlamenter senest otte uger efter et forslags fremsendelse sende en begrundet udtalelse, der forklarer, hvorfor de mener, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

(40) Det "gule kort" udløses kun, hvis indsigelserne repræsenterer mindst en tredjedel. For yderligere om denne procedure se Ulla Neergaard & Ruth Nielsen, *EU-ret*, 2016, p. 167. I forhold til C(C)CTB har parlamenterne i Irland, Sverige, Malta, Luxembourg, Nederlandene (begge kamre) og Danmark gjort indsigelse. Det er bemærkelsesværdigt, at et flertal i Folketingets Europaudvalg fandt forslagene i strid med subsidiaritetsprincippet, jf. begrundet udtalelse fra et nationalt parlament om nærhedsprincippet, PE597.408v01-00, selvom regeringen forinden havde givet udtryk for, at forslagene er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. Revideret grund- og nærhedsnotat af 9. november 2016, Skatteudvalget 2016-2017, SAU Alm. del, bilag 160.

(41) Jf. Council of the European Union, 5988/17, FISC 33.

(42) For yderligere om denne mulighed i relation til CCCTB se Christiana HJI Panayi: *European Union Corporate Law*, 2013, p. 81 et seq.