EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 15.1.2019
COM(2019) 8 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ

Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU

1. Úvod

Daně jsou nezbytné pro fungování naší společnosti a jsou klíčovým nástrojem veřejné politiky na všech úrovních veřejné správy. Představují hlavní zdroj vládních příjmů a mají zásadní význam pro zajištění efektivní a stabilní ekonomiky ve spravedlivé a inkluzivní společnosti. Proto jsou opatření zaměřená na koordinaci, sbližování nebo harmonizaci vnitrostátních právních předpisů v oblasti daní v mezích stanovených Smlouvami a v souladu se zásadou subsidiarity důležitým nástrojem politiky na úrovni EU. Již Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957 tudíž obsahovala právní základ pro přijímání opatření v oblasti daní jakožto nezbytný prvek evropské integrace. Daňová politika EU se nejprve zaměřovala zejména na odstraňování překážek, které bránily fungování jednotného trhu[1], a na předcházení narušování hospodářské soutěže. Dosáhla přitom řady úspěchů, mezi něž patří například přijetí právních předpisů, které minimalizovaly dvojí zdanění při přeshraničním podnikání[2], a měly tak zásadní význam pro vybudování vnitřního trhu.

Přijímání právních předpisů v oblasti daní bylo kvůli významu, který mají pro vnitrostátní příjmy, rozpočty a politická rozhodnutí,**po dlouhá léta spojeno s otázkou národní svrchovanosti.** Členské státy tuto svrchovanost hájily a považovaly jednomyslné přijímání rozhodnutí zahrnující možnost veta jedním členským státem za prostředek k ochraně svrchovanosti. Do Smluv proto bylo zahrnuto obecné pravidlo, podle něhož musí návrhy v oblasti daní před jejich přijetím na úrovni EU nejprve jednomyslně schválit Rada, což je pravidlo, které bylo vhodné pro menší Unii s omezenou integrací, tradičnější ekonomikou a menším objemem přeshraničních problémů, než je tomu v Unii dnešní.

V EU i ve světě se objevily nové výzvy, které odhalily meze jednomyslnosti v daňové politice na úrovni EU i na úrovni členských států. V dnešní větší, moderní a integrovanější EU již čistě vnitrostátní přístup ke zdanění nefunguje a jednomyslnost není ani praktický, ani efektivní způsob rozhodování. Vnitrostátní a společné zájmy jsou propojeny. Zvýšená mobilita podniků a občanů vede k tomu, že daňová rozhodnutí jednoho členského státu mohou významně ovlivnit příjmy ostatních členských států i rozsah, v němž mohou přijímat vlastní politická rozhodnutí. Globalizace a digitalizace vytvořily společné výzvy, které vyžadují společná řešení. Vnější konkurenční tlaky, například nedávná daňová reforma USA, vyžadují, aby členské státy společně chránily zájmy Unie posílením konkurenceschopnosti daňového systému EU. Koordinovaná činnost EU v oblasti daní má zásadní význam pro ochranu příjmů členských států a zajištění spravedlivého daňového prostředí pro všechny. Aby bylo možné držet krok s dnešním rychle se měnícím prostředím, musí být daňová politika EU schopna rychle reagovat a rychle se přizpůsobovat. Požadavek jednomyslnosti to však neumožňuje. Otázky, které jsme si v minulosti mohli dovolit projednávat několik let,

[1] Jedná se především o ustanovení o zákazu diskriminace, které se v současné době nachází v článku 110 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), i o zavedení společných pravidel například u daně z obratu a daně z přidané hodnoty (DPH).

[2] Například směrnice o mateřských a dceřiných společnostech, směrnice o úrocích a licenčních poplatcích a směrnice o fúzích.

dnes někdy musíme vyřešit během několika měsíců. Kvůli rozsahu problémů, s nimiž se dnes členské státy potýkají, nelze dovolit, aby důležitá rozhodnutí mohl blokovat jediný členský stát.

Zdanění je poslední oblastí politiky EU, v níž se rozhodnutí přijímají výhradně jednomyslně. Rozhodovací postupy v jiných oblastech se prostřednictvím postupných změn Smluv během posledních třiceti let vyvíjely, aby reagovaly na změny v hospodářství, životním prostředí, společnosti a technologii, a dnes přinášejí jasné výsledky. Standardním pravidlem se stalo hlasování kvalifikovanou většinou, a to i u politik, které jsou z politického hlediska stejně citlivé jako zdanění[3]. Ani v těchto oblastech nebylo pro členské státy jednoduché přijmout přechod z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou. Přesto se k této změně odhodlaly, protože si uvědomovaly, že EU potřebuje účinné rozhodovací nástroje, které jí umožní efektivně reagovat na soudobé problémy a plně využít výhody jednotného trhu a hospodářské a měnové unie. Bez této změny by se některé z nejdůležitějších úspěchů evropské integrace v posledních desetiletích vůbec neuskutečnily.

Ačkoli rozhodování na základě kvalifikované většiny bylo pro některé politické oblasti stanoveno i v původních Smlouvách, začalo se tam, kde to bylo možné, skutečně používat teprve od druhé poloviny osmdesátých let. Právě přechod k hlasování kvalifikovanou většinou u většiny rozhodnutí týkajících se jednotného trhu na základě Jednotného evropského aktu z roku 1986 byl hlavním katalyzátorem pro dokončení tohoto zásadního projektu a vlil do Společenství novou energii, která přinesla nebývalé výsledky.

Jediná současná zbývající výjimka brání pokroku při dosahování politických cílů EU a dokončení jednotného trhu. Je na čase sladit rozhodování v oblasti daní s rozhodováním v jiných, stejně důležitých politických oblastech.

Daně jsou jednou z mála politických oblastí, v nichž se rozhodnutí stále přijímají zvláštním legislativním postupem. V současnosti, a to již od roku 1958, přijímá iniciativy EU v oblasti zdanění Rada na návrh Komise, Evropský parlament má pouze poradní úlohu. Vyloučení přímo voleného Evropského parlamentu z rozhodování v tak důležité oblasti politiky, jakou jsou daně, je v rozporu s demokratickými cíli Unie. Přechod na řádný legislativní postup by tento demokratický deficit vyřešil.

Tato Komise již od začátku svého mandátu usiluje o spravedlivější a efektivnější daňový systém. Členské státy se dohodly na řadě nových moderních pravidel, která mají chránit zdroje členských států tím, že podnikům v celé EU zabrání vyhýbat se daňovým povinnostem, a zároveň mají pro podniky zajistit spravedlivější a stabilnější prostředí.

[3] V Jednotném evropském aktu z roku 1986, který vstoupil v platnost dne 1. července 1987, byla jednomyslnost nahrazena kvalifikovanou většinou jako obecné pravidlo pro harmonizaci pravidel jednotného trhu. Další kroky rozšířily hlasování kvalifikovanou většinou na širokou škálu politik, včetně justiční spolupráce v občanských věcech, harmonizace v oblasti trestního práva a policejní spolupráce.

Právě v této souvislosti navrhl předseda Juncker ve svých projevech o stavu Unie v letech 2017 a 2018[4], aby se o některých daňových záležitostech začalo hlasovat kvalifikovanou většinou:

„Pokud jde o důležité otázky jednotného trhu, chci, aby rozhodnutí v Radě byla přijímána častěji a snadněji kvalifikovanou většinou – za stejného zapojení Evropského parlamentu Není nutné z tohoto důvodu měnit Smlouvy. Současné Smlouvy obsahují tzv. překlenovací ustanovení, která nám umožní v některých případech přejít od jednomyslnosti k rozhodování kvalifikovanou většinou – pokud se na tom Evropská rada jednohlasně shodne.

Jsem také rozhodně zastáncem toho, abychom přešli k hlasování kvalifikovanou většinou v případě rozhodnutí o společném konsolidovaném základu daně z příjmu právnických osob, o DPH, spravedlivém zdanění digitálního odvětví a dani z finančních transakcí.“

Cílem tohoto sdělení tedy není navrhnout změnu rozdělení pravomocí EU v oblasti daní. Jeho cílem není ani přechod k systému harmonizovaných sazeb daně z příjmů fyzických a právnických osob v celé EU. Toto sdělení pouze navrhuje změnu způsobu, jakým EU své pravomoci v oblasti daní vykonává. Stanoví především plán pro dosažení tohoto cíle. Mělo by vyvolat rozsáhlou politickou diskusi a sloužit vedoucím představitelům EU jako příspěvek před nadcházejícími volbami do Evropského parlamentu. Na základě této diskuse a priorit stanovených pro příští roky Komise rozhodne o tom, jaké konkrétní návrhy by měla předložit.

2. Proč je třeba něco měnit?

2.1 Kvalitnější daňová politika pro silnější a konkurenceschopnější jednotný trh

Kvůli požadavku jednomyslného rozhodování nelze využít plný potenciál daní pro ochranu a prohloubení jednotného trhu a podporu inkluzivního růstu ve všech členských státech. Zdanění má zásadní význam pro budování silného a dynamického jednotného trhu, který podporuje podniky, přitahuje investory a může konkurovat na nejsilnějších světových trzích. Kvůli svému dopadu na rozhodování podniků o rozšiřování, investicích a přijímání zaměstnanců má velký význam pro růst a zaměstnanost. Kromě toho je zdanění klíčovým prvkem pro zajištění sociální spravedlnosti pro občany a rovných podmínek pro podniky v EU. V nedávném průzkumu Eurobarometr[5] tři čtvrtiny respondentů uvedly, že boj proti zneužívání daňového systému by měl být pro EU prioritou.

Přestože může mít daňová politika EU tak pozitivní dopad, nedaří se využít jejího plného potenciálu. Díky jednotnému trhu se na podniky a spotřebitele vztahuje společný soubor pravidel a norem bez jakýchkoli hranic. Hospodářská činnost je v rámci evropské měnové unie usnadněna jednotnou měnou. Přímé a do menší míry i nepřímé zdanění však zůstává roztříštěno ve 28 různých vnitrostátních právních úpravách. Tím, že členské státy tuto

[4] https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_cs

[5] http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/economy/20160707STO36204/boj-proti-danovym-podvodum-75-evropanu-chce-od-eu-vic

fragmentaci neřeší, nutí evropské podniky, a to především malé a střední, vynakládat velké prostředky na dodržování předpisů a snižují přitažlivost jednotného trhu z hlediska celosvětových investic.

Požadavek jednomyslného rozhodování již roky zdržuje pokrok důležitých daňových iniciativ, které je potřeba přijmout pro posílení jednotného trhu a podporu konkurenceschopnosti EU.
Například společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob byl poprvé navržen v roce 2011 jako moderní, pro podniky příznivý a spravedlivý systém daně z příjmů právnických osob pro celou EU. V roce 2016 byl společný základ[6] navržen znovu: přinesl by podnikům bezprecedentní zjednodušení, usnadnění podnikání a právní jistotu a zároveň by zaručil, že nadnárodní společnosti platí spravedlivý podíl daní přiměřený jejich ziskům. Přesto se o něm v Radě dodnes jedná, protože členské státy se stále ještě snaží na budoucnosti zdanění právnických osob jednomyslně dohodnout.

Dalším návrhem, který by radikálně zlepšil podnikatelské prostředí na jednotném trhu, je standardizované přiznání k dani z přidané hodnoty. Tento návrh by prostřednictvím jednoduchého a harmonizovaného systému pro podávání přiznání k DPH snížil administrativní zátěž přeshraničních podniků o 15 miliard EUR ročně. Členské státy však ve snaze o dosažení jednomyslnosti nakonec směřovaly k výsledku, který zcela odporoval cíli zjednodušení. Komise proto nakonec musela v roce 2016 svůj návrh stáhnout a podniky EU nadále musí vyplňovat 28 různých přiznání k DPH.

Náklady na nečinnost v daňové politice EU

Konečný režim DPH by mohl pomoci snížit roční výpadek příjmů z DPH o 147 miliard EUR, které chybí kvůli daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, a omezit podvody v oblasti DPH[7], které v současné době připravují veřejné rozpočty průměrně o 50 miliard EUR ročně[8].

Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob by v dlouhodobém horizontu zvýšil investice v EU o 3,4 % a vedl by ke zvýšení růstu o 1,2 % (což odpovídá přibližně 180 miliardám EUR)[9].

Daň z finančních transakcí v podobě, kterou Komise navrhla v roce 2011[10], by byvala vytvořila nové příjmy ve výši 57 miliard EUR ročně.

[6] COM(2016) 685 final, 25.10.2016. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

[7] Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2018 Final Report (Studie a zprávy týkající se výpadku příjmů z DPH v 28 členských státech EU: Závěrečná zpráva z roku 2018): https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

[8] Celková výše výpadku příjmů z DPH za roky 2011 až 2016 přesahuje 960 miliard EUR.

[9] Na základě velikosti ekonomiky EU v roce 2017.

[10] KOM(2011) 594 v konečném znění. Poté, co začalo být jasné, že tento původní návrh harmonizované daně z finančních transakcí pro celou EU by v Radě nezískal jednomyslnou podporu, Komise na žádost jedenácti členských států předložila návrh na schválení posílené spolupráce v této oblasti (COM(2013) 71 final).

Daň z digitálních služeb, která byla v roce 2018 navržena[11] jako krátkodobé řešení, by v Unii přinesla roční příjmy ve výši přibližně 5 miliard EUR a snížila by roztříštěnost jednotného trhu[12].

Požadavek jednomyslného rozhodování o daních měl negativní dopad i na širší politické priority EU. Daně mají zásadní význam i pro řadu nejambicióznějších projektů EU, včetně hospodářské a měnové unie, unie kapitálových trhů, jednotného digitálního trhu, rámce EU pro oblast klimatu a energetické unie pro rok 2030 nebo oběhové hospodářství. Komise například v návrhu na revizi směrnice o energetické dani[13] chtěla podpořit cíle EU v oblasti životního prostředí, klimatu a energetiky provázáním emisí CO_2 se sazbou daně z pohonných hmot. Maximálně by se tak využil potenciál, který zdanění energie představuje pro závazky v oblasti změny klimatu a podporu udržitelného růstu. Skončila by také paradoxní situace, kdy jsou v Evropě v některých případech nejméně zdaněna nejvíce znečišťující paliva. Členským státům se však nepodařilo dosáhnout jednomyslné shody a návrh byl nakonec stažen, aby nebylo přijato znění, které by bylo zcela v rozporu s požadovanými cíli. Právní rámec EU pro zdanění energie je proto stále ještě v rozporu s cíli Unie v oblasti životního prostředí a změny klimatu a zásada „znečišťovatel platí“ stanovená ve Smlouvách se plně neuplatňuje. Harmonizované a cílené zdanění negativních sociálních a environmentálních externalit na jednotném trhu EU – například v oblasti dopravy a energetiky – založené na zásadách „uživatel platí“ a „znečišťovatel platí“ by také EU umožnilo přejít na účinnější a udržitelnější hospodářství. Výše uvedené skutečnosti jasně ukazují, že požadavek jednomyslného rozhodování v oblasti daní je kontraproduktivní a je potřeba ho změnit.

I přes nutnost dosažení jednomyslnosti učinila daňová politika EU v posledních letech značný pokrok, avšak do značné míry pod tlakem veřejnosti. Od roku 2015 byla schválena řada nových právních předpisů, jejichž cílem bylo zvýšit daňovou transparentnost[14], řešit zneužívání daňového systému[15], bojovat proti podvodům v oblasti DPH[16] a reformovat pravidla DPH uplatňovaná na elektronický obchod[17]. V rámci Rady

---

[11] COM(2018) 148 final.

[12] COM(2018) 148 final. Sdělení Komise *„Čas zavést moderní, spravedlivou a účinnou normu v oblasti zdanění digitální ekonomiky“* uvádí, že společnosti s digitálními podnikatelskými modely platí méně než polovinu daňové sazby pro podniky s tradičními obchodními modely, přičemž jejich průměrná efektivní daňová sazba činí 9,5 % oproti 23,2 %.

[13] KOM(2011) 169 v konečném znění.

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

[15] Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu, Úř. věst. L 193, 19.7.2016, s. 1, a směrnice Rady (EU) 2017/952 ze dne 29. května 2017, kterou se mění směrnice (EU) 2016/1164, pokud jde o hybridní nesoulady s třetími zeměmi, Úř. věst. L 144, 7.6.2017, s. 1.

[16] Nařízení Rady (EU) 2017/2454 ze dne 5. prosince 2017, kterým se mění nařízení Rady (EU) č. 904/2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 348, 29.12.2017, s. 1). Nařízení Rady (EU) 2018/1541 ze dne 2. října 2018, kterým se mění nařízení (EU) č. 904/2010 a (EU) 2017/2454, pokud jde o opatření k posílení správní spolupráce v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 259, 16.10.2018, s. 1). Dohoda mezi Evropskou unií a Norským královstvím o správní spolupráci, boji proti podvodům a vymáhání pohledávek v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 195, 1.8.2018, s. 3).

[17] Směrnice Rady (EU) 2017/2455 ze dne 5. prosince 2017, kterou se mění směrnice 2006/112/ES a směrnice 2009/132/ES, pokud jde o určité povinnosti v oblasti daně z přidané hodnoty při poskytování služeb a prodeji zboží na dálku (Úř. věst. L 348, 29.12.2017, s. 7).

členské státy rovněž spolupracovaly na vytvoření společné černé listiny nespolupracujících daňových jurisdikcí. To dokazuje, že členské státy uznávají hodnotu opatření EU v oblasti daní a s náležitou politickou vůlí jsou schopny dosáhnout konsensu.

Tato nejnovější opatření v oblasti daní však z velké části reagovala na veřejný tlak a vnější vlivy. Kvůli finanční krizi a medializovaným daňovým skandálům[18] požadovali občané spravedlivější a účinnější zdanění a vyvíjeli tlak na členské státy, aby realizovaly tolik potřebné reformy. K přijímání opatření na úrovni EU také členské státy motivoval vývoj na mezinárodní úrovni, např. iniciativa G20/OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku. Řešení nedostatků daňové politiky EU a pokrok při dosahování společných cílů by však neměly záviset na tlaku veřejnosti nebo na krocích externích partnerů. Některé velmi důležité daňové návrhy, jejichž cílem je zvýšit účinnost jednotného trhu, stále ještě nejsou přijaty. Tempo daňové politiky EU by mělo odpovídat ambicím cílů, které má tato politika podporovat. Členské státy by měly být schopny přijímat vhodná opatření v pravý čas, utvářet daňový rámec orientovaný do budoucna a úspěšně reagovat na nové výzvy. K tomu je zapotřebí účinnější rozhodovací proces.

2.2 Sdružená svrchovanost, která bude chránit vnitrostátní daňovou svrchovanost

Zdanění úzce souvisí s národní svrchovaností. Členské státy mají za to, že daně jsou spolu s rozpočty přímo propojeny s výrazně politickými rozhodnutími, za něž nesou odpovědnost ve vztahu ke svým voličům. Orgány členských států mají rovněž plnou odpovědnost za výběr a kontrolu daní na svém území za účelem zajištění rozpočtových potřeb. Kromě toho mohou členské státy v řadě zásadních oblastí, jako jsou dodávky energie, vnímat zdanění jako problém národní bezpečnosti. V tomto smyslu se některé členské státy domnívají, že pravidlo jednomyslnosti zaručuje respektování vnitrostátní svrchovanosti v oblasti daní proti jakékoli nežádoucí změně rozhodnuté na úrovni EU. Některé státy se také obávají, že bez pravidla jednomyslnosti by EU překročila rámec svých pravomocí a zasahovala do sazeb daně z příjmů právnických osob, daně z příjmu fyzických osob nebo jiných daní, které nemají žádný vliv na jednotný trh. Tyto obavy jsou neopodstatněné.

Aby mohla daňová politika EU plně rozvinout svůj potenciál, je načase přizpůsobit rozhodovací proces tak, aby Rada mohla včas přijmout fiskální opatření, která budou odpovídat jednotnému trhu s vysoce integrovanými ekonomikami. Ve světě mobilních podniků, digitalizované činnosti a nehmotných aktiv již nelze daňovou politiku řídit pouze v rámci vnitrostátních hranic. Moderní hrozby pro daňové základny členských států, včetně škodlivé daňové soutěže a agresivního daňového plánování, nelze odvrátit jednostranně. Jediným způsobem, jímž mohou členské státy dosáhnout svých politických cílů a odstranit ohrožení svých daňových základů, se stále více stává spolupráce.

[18] Offshore leaks (duben 2013), Lux leaks (listopad 2014), Swiss Leaks (únor 2015), Panama Papers (duben 2015), Bahamas Leaks (září 2016), Football Leaks I (listopad 2016), Paradise Papers (listopad 2017), Dubaï Papers (září 2018), Football Leaks II (listopad 2018), Cum-Ex Files (listopad 2018).

Koordinace daňových politik na úrovni EU může ve skutečnosti chránit schopnost členských států jednat a plnit své úkoly, a tím i jejich svrchovaná práva. V důsledku svobod zakotvených ve Smlouvách členské státy sdružily část své svrchovanosti v oblasti daní. Přechod na rozhodování kvalifikovanou většinou by v žádném případě neomezil pravomoci členských států v oblasti zdanění ani nezměnil pravomoci EU v této oblasti. Zajistil by však účinnější rozhodovací proces, který by členským státům umožnil vykonávat sdruženou svrchovanost na úrovni EU, poskytl by jim sílu k řešení společných problémů, ochraně příjmů, provádění daňových politik příznivých pro růst a boji proti vnějším hrozbám pro jejich daňové základny. Společná opatření na úrovni EU jsou například jediným způsobem, jak bojovat proti přeshraničním problémům s podvody v oblasti DPH, které snižují veřejné příjmy o 50 miliard EUR ročně, a proti daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, které stojí odhadem 50–70 miliard EUR ročně. Svrchované právo členských států jednat na úrovni EU v oblasti klíčových daňových otázek je proto v nové mezinárodní situaci často užitečnější než jejich individuální státní svrchovanost v této oblasti.

Členské státy však někdy využívají svrchovanost a jednomyslnost jako základ svých argumentů pro ochranu specifických národních zájmů na úkor jednotného trhu. Členské státy tak mohou budovat své hospodářské modely na koncepci daňového systému, který má přilákat určité aktivity nebo spotřebitele, například velmi nízkými spotřebními daněmi z tabáku a alkoholu nebo atraktivními daňovými režimy pro velké podniky či bohaté jednotlivce. V zájmu ochrany svých zájmů v určitých oblastech členské státy občas blokují pokrok v některých daňových záležitostech, zatímco kolektivní přístup by zacházel dále a chránil širší zájmy EU. Například přijetí směrnice o zdanění příjmů z úspor[19] trvalo více než čtrnáct let a další dva roky byly stanoveny na její provedení. Změna navržená v roce 2008[20] s cílem zajistit, aby tato směrnice byla plně účinná v boji proti daňovým únikům, byla blokována dalších šest let. Je vhodné položit si otázku, zda situace, v níž může jeden členský stát zablokovat iniciativy, které si přeje 27 jiných států, je pro národní svrchovanost všech těchto 27 států přínosná.

Daňová soutěž sama o sobě není špatná. V některých případech však může také omezit možnosti politiky všech členských států. Například daňová opatření přijatá v jednom členském státě s cílem přilákat pohyblivé daňové základny, jako jsou kapitálové příjmy, mají tendenci snižovat úroveň zdanění tohoto typu příjmu ve všech členských státech. Aby se toto snížení vyrovnalo, musí tyto členské státy často zvýšit zdanění méně pohyblivých daňových základů, jako jsou třeba příjmy pracovníků nebo spotřeba. V důsledku toho nesou pracovníci, spotřebitelé a domácí podniky větší zátěž. To ohrožuje spravedlnost daňových systémů členských států i prorůstovou agendu EU jako celek. Hlasování kvalifikovanou většinou by tudíž přispělo ke zmírnění přeshraničních účinků daňové soutěže.

---

[19] Směrnice Rady 2003/48 ze dne 3. června 2003 o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb, Úř. věst. L 157, 26.6.2003, s. 38.

[20] Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2003/48/ES o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb, 13.11.2008, KOM (2008) 727 v konečném znění. https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

Daňová politika EU by neměla záviset na pravidle jednomyslnosti, které lze zneužít pro čistě národní zájmy na úkor potřeb jednotného trhu a ostatních členských států. Přechod k hlasování kvalifikovanou většinou v oblasti daní by členským státům umožnil účinněji kontrolovat část své svrchovanosti, kterou sdružily v zájmu Unie jako celku a pro lepší kolektivní i individuální výsledky.

2.3 Lepší rozhodování v zájmu lepších rozhodnutí a větší demokratické legitimity

Přechod na hlasování kvalifikovanou většinou by zlepšil kvalitu rozhodnutí Rady týkajících se zdanění. Jednomyslnost totiž často brání účinnému rozhodování hned čtyřmi způsoby.

Za prvé je vůbec velmi obtížné dosáhnout jakéhokoli kompromisu, protože stačí nesouhlas jednoho členského státu a dohoda již není možná. Členské státy vědí, že mohou v Radě jednoduše vetovat jakýkoli výsledek, který se jim nelíbí, a proto se často ani vážně nezapojí do hledání řešení. Tato „kultura jednomyslnosti" někdy vede členské státy, ministry a vnitrostátní orgány členských států k tomu, aby se zaměřovali na zachování svých domácích systémů místo toho, aby usilovali o dosažení nezbytného kompromisu, který by chránil obecné zájmy EU. Tato situace vysvětluje, proč mnohé daňové návrhy zůstávají v Radě celé roky, než se na nich členské státy shodnou, nebo proč jsou v Radě jednoduše zablokovány bez jakékoli diskuse.

Druhý problém spočívá v tom, že i když se dosáhne jednomyslné dohody, bývá to na úrovni nejmenšího společného jmenovatele, což omezuje pozitivní dopad na podniky a spotřebitele nebo ztěžuje provádění. Například směrnice o fakturaci DPH[21] byla sice přijata, ale za cenu rozdílů mezi požadavky na fakturaci, které vyplývají z možností ponechaných členským státům.

Třetím problémem je to, že pravidlo jednomyslnosti má určité nežádoucí důsledky pro celý rozhodovací proces, protože některé členské státy mohou podmiňovat svůj souhlas s významnými daňovými návrhy splněním svých požadavků třeba i ve zcela jiných oblastech nebo ho mohou využívat jako prostředek, kterým Komisi tlačí k předložení legislativních návrhů. Bylo tomu tak například v případě, kdy některé členské státy zdržovaly přijetí směrnice proti vyhýbání se daňovým povinnostem, protože chtěly získat povolení pro přenášení daňové povinnosti v oblasti DPH.

Za čtvrté lze uvést, že jednomyslnost v oblasti zdanění je kontraproduktivní. Jednomyslně přijatá rozhodnutí lze zvrátit zase jen jednomyslně. To často vede k přílišné opatrnosti ze strany členských států, tlumí ambice a oslabuje konečný výsledek. Členské státy se obávají situace, kdy by se dohodly na směrnici, která by jim bránila v řádném výběru daní nebo by následně poskytla jinému členskému státu nežádoucí výhodu, protože by v takové situaci nemohly právní předpisy změnit bez souhlasu tohoto členského státu.

Rozhodování v oblasti daní by se zlepšilo rovněž zapojením Evropského parlamentu . V posledních letech, kdy sdělovací prostředky každého půl roku informují o dalším daňovém

[21] Směrnice Rady 2010/45/EU ze dne 13. července 2010 , kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o pravidla fakturace, Úř. věst. L 189, 22.7.2010, s. 1.

skandálu, měl Evropský parlament významný dopad na daňovou politiku EU. Prostřednictvím řady výborů *ad hoc* využil svou politickou váhu k prosazení ambiciózního programu spravedlivého zdanění. Evropský parlament však nemá v rámci stávajícího zvláštního legislativního postupu v oblasti daní žádná hlasovací práva. Jediným nástrojem, kterým může ovlivňovat daňová rozhodnutí EU, je politický tlak. Posun ke kvalifikované většině v rámci řádného legislativního postupu by Evropskému parlamentu umožnil plně se podílet na utváření daňové politiky EU. Evropský parlament, který není vázán národními tlaky a zájmy, by mohl do jednání o daních přinést nové impulsy, které by mohly lépe odrážet potřeby Unie jako celku. Pokud by Evropský parlament měl při rozhodování o konečné podobě iniciativ v oblasti daňové politiky EU stejnou váhu, pomohlo by to vytvořit prostředí, v němž by členské státy skutečně vyjednávaly. Přechod k hlasování kvalifikovanou většinou v rámci řádného legislativního postupu by nakonec mohl vést k účinnějším, relevantnějším a ambicióznějším výsledkům daňové politiky EU.

3. Jaké možnosti pro přechod od jednomyslnosti k hlasování kvalifikovanou většinou existují ve Smlouvách o EU?

Pravidlo jednomyslnosti při rozhodování o daních není zpochybněno poprvé. Komise – za podpory Evropského parlamentu – v souvislosti se změnami Smluv již několikrát navrhla přejít v daňové politice EU na hlasování kvalifikovanou většinou. Některé členské státy však daly najevo, že je to téma, s nímž nebudou v žádném případě souhlasit, a záležitost proto zůstala nevyřešena. Vzhledem k rostoucí potřebě účinnějšího rozhodování v oblasti daní je nyní na čase, aby se diskuse znovu otevřela, a to ze všech výše uvedených důvodů.

Smlouvy o EU jasně stanoví, jakým způsobem se musí rozhodovat o návrzích v oblasti daní. Obecným pravidlem je, že Rada se musí na daňových návrzích v rámci zvláštního legislativního postupu dohodnout jednomyslně (**články 113 a 115 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)**[22]). Smlouvy však obsahují i další ustanovení, která poskytují možnost používat jiné postupy než jednomyslnost, aniž by se musely měnit Smlouvy samotné.

Například postup **posílené spolupráce**[23] umožňuje skupině nejméně devíti členských států společně rozvíjet navrhovanou iniciativu, pokud se ukáže, že v Radě není možné dosáhnout jednomyslné dohody. V roce 2013 byla navržena posílená spolupráce pro daň z finančních transakcí, což byla otázka, kterou předtím všechny členské státy projednávaly od roku 2011. Deset zúčastněných členských států o návrhu stále jedná s cílem dosáhnout jednomyslného kompromisu. Posílená spolupráce může být dobrou volbou pro pokrok v některých iniciativách EU v rámci menší skupiny zemí, ale není optimálním řešením, jak překonat širší problémy související s jednomyslností v daňové politice EU nebo jak zajistit pokrok a soudržnost pro jednotný trh jako celek.

[22] Ustanovení čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce a čl. 194 odst. 3 SFEU rovněž stanoví, že ustanovení/opatření „především fiskální povahy“ v oblasti životního prostředí a energetiky musí být Radou přijata jednomyslně zvláštním legislativním postupem.

[23] Článek 20 SEU a články 326 až 334 SFEU.

Smlouvy rovněž obsahují dva speciální články, které umožňují za zvláštních okolností hlasovat kvalifikovanou většinou. Podle **článku 116 SFEU** je možné hlasovat kvalifikovanou většinou v rámci řádného legislativního postupu, aby se zabránilo narušení hospodářské soutěže v důsledku různých daňových pravidel, pokud toto narušení nebylo možno odstranit v součinnosti s členskými státy. Na toto ustanovení se však vztahují přísné podmínky, a proto nemůže vyřešit všechny problémy, které dnes kvůli pravidlu jednomyslnosti vznikají. Článek 116 SFEU dosud nebyl použit, ačkoli Komise je připravena tak učinit, pokud by to v konkrétním případě bylo třeba. Hlasování kvalifikovanou většinou lze rovněž využít pro přijetí opatření k řešení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie **(článek 325 SFEU**). To by bylo možné uplatnit u některých opatření proti podvodům v oblasti DPH vzhledem k tomu, že DPH je vlastní zdroj EU, ale rozsah této iniciativy by musel být vhodně vymezen.

Nejpraktičtějším způsobem, jak přejít v oblasti daní od jednomyslnosti ke kvalifikované většině, by bylo použití „překlenovacích" ustanovení ve Smlouvách. To by umožnilo odklonit se od jednomyslného rozhodování strukturovanějším způsobem než v případě výše uvedených možností.

Překlenovací ustanovení

V čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii (SEU) je obsaženo obecné překlenovací ustanovení. Toto ustanovení umožňuje, aby opatření v určité oblasti, která byla dosud přijímána jednomyslně, začala být Radou přijímána kvalifikovanou většinou nebo řádným legislativním postupem.

Aktivaci tohoto ustanovení musí iniciovat Evropská rada, která vymezí rozsah plánované změny v rozhodovacím procesu a oznámí tento záměr vnitrostátním parlamentům. Pokud žádný vnitrostátní parlament nevznese do šesti měsíců námitky, může Evropská rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu toto rozhodnutí jednomyslně přijmout.

Obecné překlenovací ustanovení umožňuje zavést hlasování kvalifikovanou většinou, avšak stále v rámci zvláštního legislativního postupu, kdy je Evropský parlament pouze konzultován. Dává rovněž možnost hlasovat kvalifikovanou většinou v rámci řádného legislativního postupu – se spolurozhodováním Evropského parlamentu.

V čl. 192 odst. 2 Smlouvy o fungování EU je obsaženo zvláštní překlenovací ustanovení pro opatření v oblasti životního prostředí, která jsou v současné době předmětem jednomyslného hlasování, včetně ustanovení „především fiskální povahy". Tato možnost je důležitá zejména pro boj proti změně klimatu a pro dosažení cílů politiky v oblasti životního prostředí.

Aby bylo možné přejít u daňových opatření v této oblasti na řádný legislativní postup, musí se na tom Rada na návrh Komise jednomyslně shodnout, a to po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Jak bylo uvedeno výše v souvislosti s otázkou svrchovanosti, hlasování kvalifikovanou většinou by neovlivnilo současné pravomoci členských států v oblasti daní. Lisabonská

smlouva totiž obsahuje protokol[24], který uvádí, že nic v této Smlouvě nemění rozsah nebo fungování pravomoci EU v oblasti zdanění. Postupný přechod z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou v některých oblastech zdanění by byl s touto zásadou v souladu. Příslušné pravomoci členských států a Unie se nemění. Došlo by pouze ke změně rozhodovacího procesu v budoucnosti, na které by se členské státy jednomyslně dohodly v rámci výkonu své svrchovanosti.

Přechod k hlasování kvalifikovanou většinou by byl v každém případě demokratickým rozhodnutím plně pod kontrolou členských států. Právě členské státy jednomyslně rozhodly začlenit do Lisabonské smlouvy překlenovací ustanovení. Pro aktivaci překlenovacího ustanovení bude potřeba další jednomyslné rozhodnutí Evropské rady. Kromě toho může každý vnitrostátní parlament proti této změně vznést námitky a je nutný i souhlas Evropského parlamentu.

4. Další postup: plán postupného a cíleného přechodu

Komise již neřeší otázku, zda je v oblasti zdanění třeba ustoupit od jednomyslného rozhodování, ale jak a kdy je třeba tuto změnu provést. Stejný názor vyjádřily Evropský parlament, řada členských států i zúčastněné strany[25]. Hlasování kvalifikovanou většinou by umožnilo využít plného potenciálu daňové politiky EU a umožnilo by členským státům dosahovat rychlejších, efektivnějších a demokratičtějších kompromisů. Posun k řádnému legislativnímu postupu by také zajistil konkrétní příspěvek Evropského parlamentu, který zastupuje názory občanů, do rozhodování o zdanění a zvýšil by odpovědnost v této oblasti.
Nejlepším způsobem, jak dosáhnout tohoto cíle, by byl progresivní a cílený přístup s jasnými dílčími cíli. To by členským státům umožnilo kolektivně se přizpůsobit situaci, podílet se na tomto procesu a vyhnout se případným otřesům a konfliktům, které by mohla způsobit náhlá změna. Komise proto navrhuje, aby se v daňové politice EU přešlo na hlasování kvalifikovanou většinou v rámci řádného legislativního v několika krocích.

První krok by měl spočívat v tom, že by se hlasování kvalifikovanou většinou začalo používat u opatření, která nemají přímý dopad na daňová práva, základy daně nebo sazby daně členských států, ale mají zásadní význam pro boj proti daňovým podvodům, daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem a pro usnadnění dodržování daňových předpisů ze strany podniků na jednotném trhu. Patřila by sem opatření na zlepšení správní spolupráce a vzájemné pomoci mezi členskými státy v boji proti daňovým podvodům, daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem. Jednalo by se také o uzavírání mezinárodních dohod v této oblasti mezi EU a třetími zeměmi. Do této kategorie by spadaly rovněž iniciativy zaměřené na boj proti zneužívání daňového systému, které členské státy již schválily na mezinárodní úrovni, například ty, o nichž se diskutovalo

[24] Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy, Úř. věst. L 60, 2.3.2013, s. 131, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4

[25] Doporučení EP Radě a Komisi ze dne 13. prosince 2017 v návaznosti na vyšetřování praní peněz, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňových úniků (2016/3044 (RSP)), bod 205. Viz také usnesení EP ze dne 16. února 2017 o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy (2014/2249 (INI)), bod 27.

v rámci opatření OECD v oblasti eroze základu daně a přesouvání zisku[26]. Kromě toho by první krok měl zahrnovat iniciativy určené primárně k usnadnění dodržování daňových předpisů ze strany podniků na jednotném trhu, jako například harmonizované vykazovací povinnosti. Tyto daňové otázky jsou pro členské státy zpravidla méně sporné a potřeba přijímat opatření na úrovni EU je jasně uznávána. Pokud byly tyto otázky při jednomyslném rozhodování zablokovány, bylo to zpravidla proto, aby jejich prostřednictvím mohly být ovlivněny jiné zájmy nebo otázky. Přechod na hlasování kvalifikovanou většinou v těchto oblastech by proto vytvořil rychlejší a účinnější postup pro schvalování převážně konsensuálních záležitostí.

Jako druhý krok by se hlasování kvalifikovanou většinou mělo rozšířit na opatření především fiskální povahy určená na podporu jiných politických cílů. To může zahrnovat zejména boj proti změně klimatu, ochranu životního prostředí nebo zlepšení politiky v oblasti veřejného zdraví či dopravy. Účinnější daňová rozhodnutí v těchto oblastech by umožnila uplatňovat energetickou politiku šetrnou k životnímu prostředí, například na podporu ambiciózních cílů EU v oblasti změny klimatu. Zvláštní překlenovací ustanovení, která jsou ve Smlouvách[27] stanovena pro oblast životního prostředí, především pro ustanovení daňové povahy, nabízí jasnou cestu, jak v této oblasti od jednomyslnosti ustoupit. Přestože Komise toto ustanovení zatím nikdy nevyužila, je připravena ho v případě nutnosti použít. Pro všechny ostatní oblasti politiky by bylo zapotřebí obecné překlenovací ustanovení .

Třetí krok by měl být zaměřen na oblasti, v nichž jsou daně již do značné míry harmonizovány a které se musí vyvíjet a přizpůsobovat novým okolnostem. Jednalo by se především o DPH a spotřební daně. Rychlejší rozhodování EU v těchto oblastech by daňovým správám a daňovým systémům členských států umožnilo držet krok s nejnovějším technologickým vývojem a změnami na trhu. Například po dvaceti pěti letech od zavedení jednotného trhu má EU stále ještě systém DPH koncipovaný před více než čtyřiceti lety, který je pro podniky i správní orgány příliš těžkopádný a dostatečně nechrání před podvody. To se nezmění, dokud se členské státy nedohodnou na konečném režimu, který v budoucnosti umožní vytvořit udržitelný a snadno použitelný systém DPH chránící před podvody. Inovace na trzích s tabákem a alkoholem rovněž vyžadují rychlou reakci, aby se zajistilo, že nové produkty budou z daňového hlediska řádně regulovány. Hlasování kvalifikovanou většinou by zajistilo, že modernizace harmonizovaných pravidel EU nebude blokována několika málo nesouhlasícími členskými státy. Potřebu účinnějšího rozhodování v této oblasti zvyšuje skutečnost, že DPH je vlastní zdroj EU .

Čtvrtým krokem by byl přechod na hlasování kvalifikovanou většinou u dalších daňových iniciativ, které jsou nezbytné pro jednotný trh a spravedlivé a konkurenční zdanění v Evropě. K dokončení jednotného trhu z daňového hlediska jsou zapotřebí některé významné daňové projekty. Jak bylo uvedeno výše, projekt společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob postupuje v důsledku jednomyslnosti stále velmi pomalu, a to i přesto, že by vytvořil systém daně z příjmu právnických osob, který by obstál i v budoucnu, byl by konkurenceschopný a spravedlivý a odpovídal by potřebám konkurenceschopnosti EU na celosvětové úrovni. Hlasování kvalifikovanou většinou by

[26] http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm
[27] Ustanovení čl. 192 odst. 2 SFEU.

mohlo pomoci tuto patovou situaci ukončit a poskytnout podnikům v celé EU jistotu a stabilitu. Další naléhavou otázkou je potřeba komplexního řešení pro zdanění digitální ekonomiky. K tomu, aby společnosti zabývající se digitálními činnostmi byly daněny spravedlivě a účinně, jsou zapotřebí spolehlivé právní předpisy EU. Unie si nemůže v této oblasti dovolit zpoždění jen proto, že členské státy usilují o dosažení jednomyslné dohody. Pokud by se o komplexním řešení pro zdanění digitální ekonomiky hlasovalo kvalifikovanou většinou, přispělo by to ke zvýšení spravedlnosti a udržitelnosti daňových systémů a zároveň ke stabilitě jednotného digitálního trhu.

5. Další kroky

Argumenty pro potřebu účinnější tvorby právních předpisů v daňové politice EU mluví jasně. Jednotný trh a hospodářská a měnová unie vyžadují daňovou politiku, která každému umožní těžit z rostoucí hospodářské a finanční integrace EU. Rychlé změny v mezinárodním daňovém prostředí i v chování podniků a spotřebitelů vyžadují daňový systém EU, který je schopen udržet krok s vývojem a konkurovat na celosvětové úrovni. Pro podporu obecnějších evropských cílů v oblasti boje proti změně klimatu, podpory udržitelného růstu, tvorby pracovních míst a investic, využití výhod digitalizace a zajištění spravedlivého a udržitelného sociálního modelu je třeba rychle přijímat efektivní daňová opatření.

Zvláštní legislativní postup s pravidlem jednomyslnosti a pouhá konzultace Evropského parlamentu v oblasti daní jsou v rozporu s realitou dnešní politiky. Tímto sdělením Komise vyzývá Evropskou radu, Evropský parlament, Radu a všechny zúčastněné strany, aby zahájily otevřenou diskusi o hlasování kvalifikovanou většinou v daňové politice EU s větším zapojením Evropského parlamentu a aby k zavedení tohoto hlasování zaujaly včasný a pragmatický přístup.

Komise vyzývá vedoucí představitele EU, aby:

- **podpořili plán** stanovený v tomto sdělení,

- **urychleně rozhodli o použití obecného překlenovacího ustanovení** (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU) v prvním kroku u otázek, které nemají přímý dopad na členské státy, pokud jde o práva na zdanění, daňové základy nebo sazby, a ve druhém kroku, kde zdanění podporuje jiné politické cíle, aby tak bylo možné přejít k hlasování kvalifikovanou většinou a k řádnému legislativnímu postupu. Vyzývá proto Evropskou radu, aby o své iniciativě vyrozuměla vnitrostátní parlamenty a požádala Evropský parlament o souhlas,

- **zvážili použití obecného překlenovacího ustanovení** (čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU) ve třetím kroku u oblastí, v nichž byly daně již ve velké míře harmonizovány, a ve čtvrtém kroku u dalších iniciativ, které jsou nezbytné pro jednotný trh a spravedlivé zdanění, a to do konce roku 2025, aby tak bylo

možné přejít v těchto oblastech k hlasování kvalifikovanou většinou a řádnému legislativnímu postupu.