

Finans- og skattepolitikk i EU – statusrapport september 2013

Rapport fra finansrådene Lars-Erik Østby og Astrid Erlingsen, Norges delegasjon til EU

07.10.2013

I ØKONOMI

Finansministtermøtene i september

Det første møtet i Rådet mellom finansministrene etter ferien var det uformelle ECOFIN-møtet i Vilnius 13.-14. september. I forkant var det som vanlig også møte i Eurogruppen.

Det gjøres ikke formelle vedtak på disse uformelle møtene i ECOFIN, men finansministrene drøftet blant annet overordnet den økonomiske utviklingen i EU, hvordan en kan prøve å forbedre tilgangen til finansiering for små og mellomstore bedrifter og utviklingen av finansielle markeder generelt. De var også innom problemstillinger omkring skatteunndragelser og skattesvindler, og ikke minst hadde rådet en første meningsutveksling om en framtidig Single Resolution Mechanism i banksektoren, som Europakommisjonen fremmet forslag om i sommer.

Møte i Eurogruppen 13. september

Også møtet i Eurogruppen dreide seg først og fremst om den økonomiske utviklingen, og den sedvanlige drøftingen av situasjonen i de mest kriseutsatte landene etter de seneste gjennomgangene som Det internasjonale pengefondet (IMF), Den europeiske sentralbanken (ESB) og Kommisjonen har gjennomført. Den eneste offisielle felles uttalelsen fra dette finansministtermøtet var et [statement](#) om Kypros etter at troikaen i sommer hadde sin første gjennomgang av status i det tilpasningsprogrammet som er en forutsetning for krisehjelpen fra EU. Vurderingen er at programmet gjennomføres tilfredsstillende, både når det gjelder tilpasninger i finanssektoren og offentlige budsjetter og strukturreformer som kreves. Eurogruppen støttet derfor at neste transje i hjelpeprogrammet for Kypros (1,5 mrd. euro) skulle utløses innen utløpet av september.

På pressekonferansen etter møtet gjentok kommissær Olli Rehn at hjelpeprogrammene for Irland, Portugal og Spania er «due to be concluded», men at det ikke vil bli noen felles strategi for disse landene når en skal planlegge overgangen til blant annet normal opplåning i finansmarkedene. Disse strategiene vil måtte tilpasses individuelt, og må også ses i forbindelse med de vurderingene av landenes budsjettplaner for 2014 som skal gjøres senere i høst.

Presidenten i Eurogruppen annonserte for øvrig at det vil bli holdt et ekstra møte 22. november som skal brukes til å gjennomgå og drøfte Kommisjonens vurderinger av medlemslandenes budsjettplaner og utkast til budsjetter for kommende år. Dette er en følge av at «two pack»-lovgivningen som nå er operativ, innebærer at landene skal spille inn sine budsjettplaner til Kommisjonen innen 15. oktober hvert år. Kommisjonen skal deretter bedømme om forslagene er i tråd med de målsettinger, tilrådinger, krav og pålegg fra EU sentralt som er et resultat av den felles planprosessen i EU (Det europeiske semester), og gi sine anbefalinger om eventuelle endringer.

Både Rehn og styremedlem i ESB Joerg Asmussen kommenterte den makroøkonomiske utviklingen i eurosonen etter møtet i Eurogruppen. Begge strekte seg ikke lenger enn til å være forsiktig optimistiske på bakgrunn av enkelte signaler om bedret utvikling på noen områder i noen av landene. Rehn understreket at krisen ikke er over, blant annet med fremdeles dramatisk arbeidsledighet i flere av landene og mangel på tilstrekkelig og «affordable» finansiering for husholdninger og særlig små og mellomstore bedrifter. Asmussen mente at et omslag til vekst i beste fall ville være svakt og svært gradvis. Det vises også til eget avsnitt nedenfor i dette Økonominytt.

Uformelt møte i ECOFIN 13. og 14. september

Single Resolution Mechanism, SRM

Finansministrene hadde en første uformell runde om Kommisjonens forslag om en Single Resolution Mechanism, som skal være den sentrale myndigheten for restrukturering eller avvikling av krisebanker i eurosonen. De fleste ser på dette som det viktigste neste steget i etableringen av bankunionen, og mener det er viktig at denne myndigheten kommer på plass samtidig med eller ikke lenge etter at ESBs funksjon som sentral overvåker (Single Supervisory Mechanism, SSM) blir operativ. Dette betyr i så fall at det må oppnås enighet og gjøres endelige vedtak om SRM i god tid før EU-valgene i mai 2014. Og innen dette bør det også ha blitt oppnådd enighet om direktivet om kriseløsning i banksektoren (BRRD), hvor Rådet kom fram til sin *general approach* før sommerferien.

Forslaget innebærer at det etableres et *resolution board* bestående av medlemmer som representerer hvert av de deltakende landene, samt representanter fra Kommisjonen og ESB. Det er like vel Kommisjonen som skal ha det endelige ordet og godkjenne restruktureringsplanene formelt. Forslaget innebærer at det også skal etableres et kriseløsningsfond som skal bygges opp gradvis og finansieres av bankene selv.

Forslaget er kontroversielt, og enkelte land med Tyskland i spissen, helt eller delvis støttet av UK, Sverige og Nederland, har også stilt spørsmål ved det legale grunnlaget for dette. Bakgrunnen for det er først og fremst at en framtidig SRM vil kunne bestemme kriseløsninger som også kan medføre budsjettkonsekvenser for landene som berøres. Det er lite trolig at den fondskonstruksjonen som Kommisjonen har foreslått, vil være tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for å gjennomføre en krisehåndtering i mange sammenhenger. Dermed trengs i hvert fall at former for *bridge financing* er tilgjengelig, som kan låne til krisefondet mot tilbakebetaling. Men det må også sikres muligheter for direkte finansiering til f.eks. rekapitaliseringer både fra markedene, nasjonale offentlige budsjetter eller til og med European Stability Mechanism (ESM) eller andre former for *backstops*. Det er også en gryende debatt om hvilke deler av banksektoren som SRM skal omfatte - langt på veg de samme problemstillingene som i debatten i forbindelse med SSM om hvilke deler av sektoren som sentralbanken skulle ha direkte tilsyn med. På pressekonferansen etter ECOFIN-møtet sa både kommissær Michel Barnier, visepresidenten i ESB Vitor Constancio og styremedlem i ESB Joerg Asmussen at §114 i traktaten om EUs funksjonsmåte (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) er tilstrekkelig lovmessig basis for å etablere SRM på denne måten. Det ble vist til at legal service i både Kommisjonen, Rådet og ESB har konkludert slik. Like vel meddelte Barnier at Kommisjonen vil samarbeide konstruktivt videre om dette, og at det ikke ligger noe ideologisk ultimatum i forslaget om at Kommisjonen selv må ha den formelle avgjørende myndigheten i en løpende krisehåndtering av banker.

Etter finansministtermøtene i Vilnius har også ECON-komiteen i parlamentet hatt sin første behandling av forslaget. Et stort flertall i komiteen ser forslaget som et godt utgangspunkt for å komme fram til en endelig løsning.

SMB-finansiering

EU-institusjonene er bekymret for den fragmenterte kreditttilgangen til små og mellomstore bedrifter innen unionen som ikke minst er en konsekvens av krisen de siste årene. Sysselsettingen i det som defineres som SMB i EU, utgjør langt opp mot 70 pst. av den samlede sysselsettingen. SMB'ene har tradisjonelt i stor grad vært avhengig av lån fra banksektoren - og siden banksektoren i mange av landene fremdeles sliter og bankene er preget av konsolidering av sine balanser, går det ut over kredittgivingen også til denne delen av økonomien.

Det er tatt initiativer for å utvikle forslag om hvordan en best kan avhjelpe denne situasjonen og kanskje også bedre kreditttilgangen på lengre sikt. Europakommisjonen og Den europeiske investeringsbanken (EIB) la før sommerferien i fellesskap fram en rapport hvor det luftes tanker om etablering av risikoavlastende instrumenter som kan lokke kapital til SMB-sektoren og minske avhengigheten av ren bankfinansiering. Det ble også nedsatt en ekspertgruppe i vår som la fram en foreløpig rapport i slutten av juli. Også her pekes det på mulighet for instrumenter for å spre risiko og blant annet revitalisering av markeder for *asset backed securities/covered bonds*.

Temaet ble drøftet overordnet på ECOFIN-møtet, men diskusjonen er i tidlig fase og temaet vil bli fulgt opp på finansministtermøtene senere denne høsten. Selv om EU-systemet skulle greie å etablere ordninger her som er tilstrekkelig attraktive, ville dette nok like vel bare fungere som et begrenset supplement til tradisjonell bankfinansiering når slik finansiering etter hvert kan normaliseres.

Europaparlamentets sluttbehandling av forslaget om SSM

Dagen før finansministtermøtene i Vilnius hadde Europaparlamentet sin endelige plenumsbehandling av forslaget om opprettelse av en Single Supervisory Mechanism som første steg i etableringen av en bankunion for Eurosonen. Plenumsvedtaket 12. september er en viktig milepæl for å slutføre prosessen om SSM. Her er en kort historikk vedrørende behandlingen av forslaget det siste året:

- Rådet ble enige om sin *general approach* til Kommisjonens forslag om ESB som Singel Supervisor i desember 2012, og det ble deretter oppnådd overordnet enighet i trilogforhandlingene med Europaparlamentet og Kommisjonen under det irske formannskapet 19. mars. Denne enigheten inneholdt blant annet også tilslutning til Rådets holdning fra desember om hvordan avstemningsordningene i European Banking Authority (EBA) skulle endres slik at de EU-landene som ikke kommer til å delta i den framtidige bankunionen, like vel får tilstrekkelig medinnflytelse (gjennom *double majority voting*). Og det var enighet om at EP blir gitt vetorett vedrørende utnevninger av leder og nestleder i det supplerende *supervisory board* som vil bli etablert.
- Inkludert i enigheten i mars var også elementer knyttet til bedre informasjonstilgang fra tilsynsmyndigheten til EP og tilgang til dokumenter, strenge krav til organisatorisk skille mellom ESB som operatør for pengepolitikken og den nye rollen som tilsynsmyndighet, samt styrking av EBAs rolle både vedrørende informasjonstilgang og EBAs adgang og evne til å gjennomføre stresstester i sektoren. Da forslaget var oppe til plenumsbehandling i EP første gangen 22. mai, var det i stor grad tilslutning til forslaget og trilogenigheten med Rådet – men det ble konstatert at det

det måtte gås ytterligere runder for å etablere den «demokratiske kontrollen» med ESB som tilsynsmyndighet klarere og mer presist.

- Denne demokratiske kontrollen måtte presiseres i en egen avtale mellom EP og ESB før parlamentet kunne gi sin endelige tilslutning til opplegget for å etablere sentralbanken som overordnet tilsyn. Det er særlig denne prosessen som har tatt lang tid og med utsettelse av den endelige avstemningen i EP. Det ble rapportert underveis at det var vanskelige runder mellom ESB og EP, hvor EP ikke var fornøyd med ESBs imøtekommenhet. Disse rundene foregikk helt fram til 10. september, da presidenten i EP Martin Schulz og presidenten i ESB Mario Draghi hadde en siste kontakt om dette. Deretter kunne EP foreta sin endelige avstemning om SSM 12. september.
- Kompromisset om rapportering og innsyn mellom ESB og EP blir formelt et vedlegg til rettsakten om SSM. Kompromisset innebærer blant annet at 1) ESB må gi EP innsyn i de viktigste delene av referatene fra møtene i *supervisory board*, 2) hvis styret i ESB går i mot en beslutning i dette forumet, skal presidenten i EP og formannen i den relevante komiteen i EP informeres særskilt, 3) ESB skal informere EP jevnlig om tilsynsvirksomheten, og må også svare på løpende muntlige og skriftlige spørsmål fra EP om utførelsen av tilsynsvirksomheten, 4) EP kan også igangsette granskninger av tilsynsvirksomheten.

Det gjenstår nå endelig formell tilslutning i Rådet. Det ser ikke ut til at det forventes komplikasjoner i denne siste fasen. De aller vesentligste hensynene for EP har som nevnt vært EPs bilaterale forhold til ESB mht. innsyn og demokratisk kontroll, og det EP har gått inn for her vil antakelig også være kurant for Rådet. Øvrige avvik fra Kommisjonens opprinnelige forslag som inngår i EPs vedtak 12. september er i tråd med enigheten som ble oppnådd i trillogforhandlingene i vår.

Joerg Asmussen i ESB-styret kommenterte EPs vedtak i forbindelse med finansministtermøtene i Vilnius. Han sa at når Rådet nå om forhåpentligvis kort tid også gir sin endelige formelle tilslutning, kan ESB gå videre med forberedelsene før etableringen av SSM kan skje. Han antydte høsten 2014 som en svært ambisiøs timeplan. Det er både snakk om å:

- etablere et overordnet rammeverk for virksomheten
- utarbeide en *supervisory manual* som også må innehold prosedyrer for samhandling innenfor SSM og mellom SSM og eksterne myndigheter
- angi nærmere retningslinjer for innrapporteringen og harmonisering av data
- gjennomføre *balance sheet assessments* basert på kriterier som ESB allerede er i ferd med å etablere for alle bankene som skal overvåkes direkte av ESB, det vil si de 150-200 største bankene, og få gjennomført stresstester av disse i samarbeid med EBA.

Den økonomiske utviklingen. Kommer det et varig omslag?

Europakommisjonens neste fullstendige oppdatering av makroanslagene vil ikke foreligge før i november. Men diverse korttidsstatistikk og spørreundersøkelser i sommer og fram til nå *kan* gi en indikasjon på at det vekstomslaget som Kommisjonen har forventet i løpet av 2013 for EU17 og EU28 samlet kan inntreffe, selv om usikkerheten og politikkutfordringene vedvarer.

Realveksten i BNP sammenlignet med kvartalet før var positiv (0,3 prosent) i 2. kvartal både for EU17 og EU28, mens det har vært samlet nedgang eller stillstand i hvert kvartal siden midten av fjoråret. Av de store landene var det Tyskland og Frankrike som hadde betydeligst vekstomslag, med økning på henholdsvis 0,7 pst. og 0,5 pst. sammenlignet med kvartalet før. For Storbritannia var veksten 0,6 pst. etter en vekst på 0,3 pst. også i 1. kvartal. Italia var fremdeles i resesjon i 2. kvartal, i likhet med bl.a. Spania og Nederland. Også den sesongjusterte industriproduksjonen økte markert samlet sett i juni (0,7 pst. i EU17 og 0,9 pst. i EU28, mens de tilsvarende tallene i mai var nedgang på hhv. -0,2 og -0,4 pst.), men tallene for juli var skuffende igjen.

Blant de ulike sentiment-undersøkelsene i EU er antakelig den som viser ESI (Economic Sentiment Indicator) vesentligst. Det var markert økning i indeksen for august, både for eurosonen og EU samlet - og totalindeksene nådde dermed sine høyeste nivåer på 2 år. Det var forbedringer i tilliten til den økonomiske utviklingen både på områdene *consumer confidence* og blant *managers* innenfor både industri, detaljhandel og servicenæringer. Også forventningene innenfor bygg og anlegg var mer positive i EU samlet, men var svakere i eurosonen. I siste halvdel av september viste en ledende indeks for forventningene til innkjøpsjefer i næringslivet i eurosonen ytterligere økning.

Variasjonen er selvsagt stor mellom landene. Og de som nå endrer sine prognoser noe, herunder har både OECD og IMF foretatt noen oppjusteringer for BNP-veksten, peker på at nedsiderisikoen fremdeles er stor. Jf. også uttalelsene fra Rehn og Asmussen ovenfor etter finansministtermøtene i Vilnius. Det skal til omfattende, bred og stabil vekst over tid for å kunne snu arbeidsledigheten og utviklingen i offentlige gjeld som andel av BNP i mange av landene. Det er grunn til å minne om at:

- Den offentlige gjelden øker fremdeles i flere av landene, som f.eks. Frankrike, Portugal, Spania og Hellas. For noen av landene kan det bli nødvendig med nye runder for å forhandle restrukturering av gjelden - i hvert fall i form av forlengelse av løpetider for lån som er gitt, men kanskje også etter hvert ettergivelse av gjeld.
- Flere av landene sliter også fremdeles med å bygge ned de offentlige budsjettunderskuddene i det omfanget og tempoet som EU har krevd, og har måttet be om utsettelse eller ventes å måtte gjøre det. Foreløpig har Frankrike, Belgia, Portugal, Spania og Nederland måttet innrømme at de ikke greier nedbyggingen i forventet tempo.
- Bare i løpet av det siste året har arbeidsledigheten økt fra 11,5 pst. til 12,1 pst. av arbeidsstyrken i eurosonen og fra 10,5 pst. til 11,0 pst. i EU samlet. Økningen har vært kraftigst i Hellas (fra 23,8 til 27,6 pst.), Kypros (fra 12,2 til 17,3 pst.), Slovenia (fra 9,3 til 11,2 pst.) og Nederland (fra 5,3 til 7,0 pst.)
- Samlet sysselsetting i eurosonen falt med 1,0 pst. fra 2. kvartal 2012 til 2. kvartal 2013 og med 0,4 pst. i EU samlet.
- Strukturreformene som landene gjennomfører på flere områder (arbeidsmarkedene, pensjons- og trygdeordninger) tar tid, og effektene kommer sent og gradvis.
- Tilgangen til kreditt for bedrifter og konsumenter er ikke normalisert i mange av landene.
- Videreutviklingen av det indre markedet går tregt, blant annet implementeringen av Single Market Act I og II.

Ikke minst disse forholdene gjør at nedsiderisikoen knyttet til den videre økonomiske utviklingen forblir stor. I tillegg kommer politisk ustabilitet i enkelte av landene, med Italia som det ferskeste

eksemplet. Den langvarige prosessen med å bygge opp en skjør tillit igjen også i finansmarkedene til økonomien i de mest kriseutsatte landene, vil vedvare.

Selv om en nå skulle få et svakt omslag til vekst i EU, er det dessuten en lang veg å gå før en kan snakke om å gjenoppnå noenlunde normalt omfang på den økonomiske aktiviteten fra et vanskelig utgangspunkt i mange av landene. Det kan være verdt å se på status for noen makroindikatorer nå sammenlignet med situasjonen i 2007 - før finanskrisen, gjeldskrisen og krisen i realøkonomien.

Vedlagt følger to tabeller som illustrerer utviklingen på noen sentrale områder. Tabell 1 viser volumutviklingen i BNP fra 2007 til gjeldende anslag for 2013 og utviklingen i arbeidsledigheten fram til endelige tall for 2012, samlet og fordelt på land (noen land uten påfallende endringer og noen av de minste landene er ikke tatt med i tabellen). Mange av landene har langt igjen før de når opp til aktivitetsnivåene de hadde for 5-6 år siden. Ser en på samlet sysselsetting var det nær 3 millioner færre sysselsatte i EU samlet i 2012 enn i 2007, hvorav 2 ½ millioner færre i eurosonen. I Hellas, Spania, Italia, Portugal og Irland var det til sammen nær 5 millioner færre, hvorav over 3 millioner bare i Spania. I Tyskland økte antall sysselsatte med over 2 millioner i perioden, og det var også økning i land som UK, Frankrike, Østerrike, Polen og Sverige.

Tabell 2 viser utviklingen i offentlig gjeld og offentlige budsjettunderskudd siden 2007. Bare et fåtall av medlemslandene har gjeldsnivåer som ligger under Maastrichtkravene, og gjelden nærmer seg 100 prosent av BNP i eurosonen. Mange av landene hadde i fjor, og har fremdeles, budsjettunderskudd som ligger langt over EU-kravene. Selv om land som Hellas rapporterer at de nå etter hvert når overskudd på sine offentlige budsjetter når en ser bort fra renteutgifter, gjør de årlige kostnadene ved å betjene den enorme gjelden at budsjettunderskuddene samlet i flere av landene vil forbli store i lang tid framover.

Tabell 1	BNP 2013 (Kommisjonens anslag våren 2013) 2007=100	Arbeidsledighet (prosent av arbeidsstyrken) <i>Kilde Eurostat</i> 2007 2012	
		2007	2012
EU28	99,0	7,2	10,5
EU17	98,2	7,6	11,4
Hellas	76,5	8,3	24,3
Italia	91,9	6,1	10,7
Portugal	92,1	8,9	15,9
Kypros	92,3	3,9	11,9
Spania	93,9	8,3	25,0
Irland	95,0	4,7	14,7
Kroatia	90,0	9,6	15,9
Latvia	91,2	6,1	15,1
Slovenia	92,7	4,9	8,9
Ungarn	95,4	7,4	10,9
Danmark	96,5	3,8	7,5
Finland	96,9	6,9	7,7
UK	97,4	5,3	7,9
Estland	98,0	4,6	10,2
Nederland	98,5	3,6	5,3
Polen	119,5	9,6	10,1
Slovakia	111,6	11,2	14,0
Sverige	106,7	6,1	8,0
Tyskland	104,2	8,7	5,5
Østerrike	103,6	4,4	4,3
Bulgaria	104,4	6,9	12,3

Tabell 2	Brutto gjeld offentlig sektor, prosent av BNP (Eurostat) *)		Overskudd offentlige budsjetter, prosent av BNP (Eurostat) *)	
	2007	Pr. 1.kvartal 2013	2007	2012
EU28	59,9	85,9	-0,9	-4,0
EU17		92,2	-0,7	-3,7
Hellas	107,4	160,3	-6,5	-10,0
Italia	103,3	130,3	-1,6	-3,0
Portugal	68,4	127,2	-3,1	-6,4
Kypros	58,8	86,9	3,5	-6,3
Spania	36,3	88,2	1,9	-10,6
Irland	25,1	125,1	0,1	-7,6
Belgia	84,0	104,4	-0,1	-3,9
Frankrike	64,2	91,9	-2,7	-4,8
UK	44,2	88,2	-2,8	-6,3
Ungarn	67,0	82,4	-5,1	-1,9
Tyskland	65,2	80,6	0,2	0,2
Østerrike	60,2	75,1	-0,9	-2,5
Nederland	45,3	72,0	0,2	-4,1
Polen	45,0	57,3	-1,9	-3,9
Slovakia	29,6	54,9	-1,8	-4,3
Finland	35,2	54,8	5,3	-1,9
Tsjekkia	27,9	47,8	-0,7	-4,4
Danmark	27,1	44,7	4,8	-4,0
Sverige	40,2	40,4	3,6	-0,5

*) Offentlig sektor og offentlige budsjetter omfatter i denne sammenhengen både sentral og regional offentlig sektor

II SKATT

August og september i EU har ikke vært preget av like store hendelser på skattefronten som månedene før sommeren, da skatt var blant hovedtemaene både på ECOFIN-møter og toppmøter. Trykket holdes likevel oppe på skattefronten, og i denne utgaven av Økonominytt gis det en oversikt over nyheter som dels knytter seg til interne saker i EU og dels til saker av mer direkte betydning for Norge.

Litauen tok over formannskapet 1. juli, og det er ikke ventet noen endring i den kursen irene, og før dem kypriotene, staket ut på skatteområdet. Også Litauens formannskap fremhever bekjempelsen av skatteunndragelse/-omgåelse som et viktig punkt og understreker at EU må stå samlet for å oppnå konkrete resultater. Formannskapet varsler i sitt program at de vil bruke perioden til å søke å oppnå enighet om endringer i sparedirektivet og utvidelse av plikten til informasjonsutveksling i direktivet om administrativ bistand. Det skal også arbeides med løsninger på problemene med dobbel ikke-beskatning som skyldes inkonsistens i de ulike statenes skatteregler (utnyttelse av såkalte hybride strukturer). Blant øvrige skattesaker det litauiske formannskapet ønsker fremdrift i er:

- merverdiavgiftsberegningen ved bruk av såkalte «vouchers», en type betalingskort/verdikuponger som næringsdrivende anvender ved kjøp av varer og tjenester
- arbeidet med et felles konsolidert selskapsskattegrunnlag (Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB)
- det utvidede samarbeidet om en avgift på finansielle transaksjoner (Financial Transaction Tax – FTT)
- forslaget til nye regler på energiskatteområdet

Avgift på finansielle transaksjoner - FTT

Saken som kanskje har vært mest omtalt på skatteområdet i september, er utviklingen i arbeidet med en avgift på finansielle transaksjoner - Financial Transactions Tax (FTT). Bakgrunnen er at Rådet (organet for medlemsstatene) har innhentet en rapport fra sine juridiske eksperter, som konkluderer med at deler av forslaget kan være i strid både med regler om internasjonal skattejurisdiksjon og med EU-reglene.

Som tidligere rapportert innledet 11 av EUs medlemsstater, deriblant Tyskland og Frankrike, i 2012 en forsterket samarbeidsprosedyre om en transaksjonsavgift på finansielle tjenester. Ønsket om en slik avgift er primært fiskalt begrunnet, ved at finanssektoren skal yte sin del av skjerven for å styrke de offentlige budsjettene. Finansnæringen har lenge vært underbeskattet på grunn av fritak for merverdiavgift på finansielle tjenester, en årlig skattefordel på anslagsvis 18 milliarder euro. Kommisjonen fremla et forslag til [direktiv](#) 14. februar 2013 som innebærer at finansinstitusjonenes handel med blant annet aksjer og obligasjoner vil bli avgiftsbelagt med 0,1 pst og derivater med 0,01 pst. Det har hittil vært arbeidet for at avgiften skal innføres fra 1. januar 2014.

Forslaget har hele tiden vært kontroversielt, særlig blant landene som ikke er en del av den forsterkede samarbeidsprosedyren. Storbritannia og Sverige har vært blant de klareste opponentene, men også enkelte land som deltar i samarbeidsprosedyren har i økende grad sett problematiske sider ved avgiften. Blant annet har det vært uenighet om hvilke subjekter som skal være omfattet, og hvor avgiftsprovenyet skal gå.

For vidt virkeområde?

Nå har altså Rådets juridiske rådgivere sådd tvil om forslagets juridiske holdbarhet. Blant annet anses

det problematisk i forhold til begrensningene i statenes skattejurisdiksjon at avgiften kan ilegges også i tilfeller hvor en transaksjonspart ikke er hjemmehørende i et av de elleve landene. Rapporten konkluderer videre med at avgiften vil ha uheldige diskriminerende og konkurransevridende effekter, angivelig fordi avgiften vil være lettere å innkreve i tilfeller hvor en transaksjonspart er hjemmehørende innenfor EU enn hvor parten er hjemmehørende utenfor.

Rapporten er ikke juridisk bindende i seg selv, men har ført til omfattende diskusjoner om avgiftens videre skjebne. Enkelte hevder at rapporten gir en lettveit vei ut av samarbeidet for stater som i utgangspunktet var positive til avgiften, men som nå har fått kalde føtter på grunn av den økende kritikken blant annet fra bank- og finansmiljøet. Skepsisen forsterkes av at det har vært uoverensstemmelser medlemsstatene imellom om selve utformingen av direktivet. Særlig har statene som allerede har innført en eller annen form for finansavgift hatt sterke meninger om hvordan reglene bør utformes, og det hevdes at noen land primært ønsker å strømlinjeforme avgiften med sine egne nasjonale systemer.

Som nevnt har det også vært høyst ulike oppfatninger av hvordan inntektene av avgiften skal fordeles, herunder om de skal gå direkte inn i EU-budsjettet som såkalte «egne ressurser», om de skal gå til fradrag i de deltakende lands EU-kontingenter eller om avgiftene skal tilfalle medlemsstatene selv, ev. ved øremerking til nærmere spesifiserte formål.

Semeta: – Ingenting i veien med avgiften

EU-kommisjonens skattekommissær Algirdas Semeta, fastholdt imidlertid etter det uformelle ECOFIN-møtet i Vilnius at innholdet i forslaget er juridisk korrekt og ikke i strid med noen av bestemmelsene i EU-traktaten. Ifølge Semeta vil Kommisjonens egne juridiske eksperter underbygge og dokumentere dette på neste møte i Rådets arbeidsgruppe. Siden Kommisjonen forventet at disse problemstillingene ville bli reist, har juristene der allerede foretatt grundige vurderinger av eventuelle konkurransevridende effekter og spørsmålet om jurisdiksjon, fremholdt Semeta. Forslaget har vært igjennom sin første høring i Rådet, og Semeta ser ingen grunn til at Kommisjonen skal stoppe opp i sitt arbeid med avgiften.

Europaparlamentet er ikke uventet delt mellom høyre- og venstresiden i sitt syn. De konservative mener rapporten underbygger at en slik avgift vil være ulovlig og at den ikke må settes i kraft. Partiene til venstre, ved talskvinne Marisa Matias, uttaler: *«If governments want to be accountable to citizens, they simply can't take this report into account [...] Either we rescue politics and our society from financial markets or we can start to say goodbye to a common European project.»*

Tyskland holder foreløpig fast ved at dette er et godt forslag og at finanssektoren bør bære sin del av kostnadene ved finanskrisen, men fremhever samtidig at de juridiske uklarhetene må ryddes av veien.

Innsnevret nedslagsfelt – et mulig alternativ

Ett av flere mulige utfall er at man utarbeider et kompromiss med innsnevring av avgiftens anvendelsesområde, for å sikre at det ikke oppstår spørsmål av jurisdiksjonsmessig art. Slik forslaget nå er utformet, kan avgift som nevnt ilegges også i tilfeller hvor en av partene er hjemmehørende utenfor det geografiske samarbeidsområdet. Denne formen for «utvidet jurisdiksjon» er imidlertid et tiltak for å hindre omgåelse. Snevrer man inn det geografiske anvendelsesområdet, åpner man naturlig nok opp for større mulighet for at partene tilpasser seg geografien for å unngå avgift, f.eks. ved at kontraherende finansforetak flyttes ut av samarbeidsområdet eller at det benyttes/etableres mellomliggende stråelskaper utenfor området. En innsnevring av anvendelsesområdet vil derfor kunne innebære ytterligere vridninger, samtidig som avgiftsprovenyet vil bli redusert.

Kommissær Semeta mener tiden er inne til å løfte prosessen opp på politisk nivå. Uansett avgiftens videre skjebne, er det lite sannsynlig at det nåværende forslaget til transaksjonsavgift vil få virkning fra 1. januar 2014.

Les mer om rapporten i vedlagte [omtale](#) i Reuters fra 10. september 2013. (Selve rapporten regnes som intern og er ikke offentlig tilgjengelig.)

Skatteunndragelse og -omgåelse

Det uformelle ECOFIN-møtet 13./14. september – fortsatt fokus på informasjonsutveksling og aggressiv skatteplanlegging

På G20-møtet i St Petersburg 5.-6. september, traff statslederne vedtak om å gjøre automatisk informasjonsutveksling til hovedregelen i finanssektoren fra 2015, samtidig som de vedtok sin støtte til OECDs arbeid med tiltak mot BEPS (Base Erosion and Profit Shifting). Skattekommissær Algirdas Semeta uttalte etter det uformelle ECOFIN-møtet 14. september at han ønsket vedtaket blant G20-lederne velkommen og at det var viktig at EU opprettholder et høyt ambisjonsnivå for å bekjempe skatteunndragelse og -omgåelse. Han oppfordret samtidig EUs partnere i tredjeland til å følge EU i dette arbeidet og benytte anledningen til å drive frem løsninger som syntes utenkelige for bare noen få år siden. Semeta understreket at gjennomføring nå var neste skritt, og la til at land som Sveits ikke kunne vente til alle detaljer var på plass på globalt nivå før de gjorde sin del av jobben (se nedenfor om Sveits). Samtidig fremhevet han at databeskyttelse vil være en av nøkkelfaktorene i den videre prosessen.

På EU-nivå bad Semeta om at medlemsstatene sørget for vedtakelse av endringene i [sparedirektivet](#) i nær fremtid. Politisk enighet om disse endringene var opprinnelig satt på dagsordenen for det uformelle møtet, men det ble ikke gitt signaler om at finansministrene hadde oppnådd slik enighet.

Europaparlamentet – rapport om økt skattetransparens

Europaparlamentets ECON-komité (European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs) vedtok 24. september å støtte Kommisjonens initiativ til økt skattetransparens i EU. Komitéen er i ferd i med å vurdere et [utkast til rapport](#) fra parlamentsmedlem George Sabin Cutas om forslaget om å [utvide](#) informasjonsplikten i direktivet om administrativ bistand til nye typer objekter.

Som nevnt i [forrige utgave](#) av Økonominytt fremla Kommisjonen i juni frem et forslag om å utvide direktivet om administrativt samarbeid på skatteområdet ([direktiv 2011/16/EU](#)). Etter forslaget skal automatisk informasjonsutveksling etter 2015 også omfatte utbytte, kapitalgevinster, andre finansielle inntekter og kontobalanser. I tillegg er det foreslått at forutsetningen om «availability of information» vil bli sløyfet for disse inntektstypene, noe som betyr at statene nå vil ha et selvstendig ansvar for å skaffe til veie informasjonen, dvs. at de ikke har mulighet til å unnskylde seg med at opplysningene ikke er tilgjengelige. Hvis forslagene blir vedtatt, vil EU innføre et av verdens mest omfattende systemer for informasjonsutveksling.

Støtter Kommisjonens forslag

Cutas understreker i sin rapport at de foreslåtte utvidelsene, sammen med vedtakelse av et [utvidet sparedirektiv](#), i praksis vil innebære at medlemsstatene vil dele like mye informasjon mellom seg som det de har forpliktet seg til å gjøre med USA under de foreliggende [FATCA](#)-avtalene. Komiteen anser dette spesielt viktig fordi OECD for tiden arbeider med en global standard for skattetransparens basert

på FATCA-modellen, og Parlamentet mener EU bør ligge i forkant med å legge grunnlaget for den globale standarden.

Videre fremhever Cutas at EU-Kommisjonen i fremtiden bør være den eneste forhandler av informasjonsutvekslingsavtaler mellom EU og tredjeland, slik at det sikres samsvarende løsninger for medlemsstatene. Etter Cutas' oppfatning ville det vært en fordel om mandatet hadde vært på plass før medlemsstatene startet hver sine FATCA-forhandlinger med USA. Cutas konstaterer også viktigheten av at personvern hensyn blir ivarettatt når den utvidede informasjonsutvekslingen innføres og viser til at de nasjonale organene som skal sørge for informasjonsutvekslingen må bli tildelt de nødvendige ressurser. Han har også enkelte forslag om sanksjoner ved overtredelse.

Cutas har mottatt støtte for rapporten sin fra hoveddelen av de politiske grupperingene i Parlamentet, dog med enkelte kritiske røster. Blant annet hevder den polske representanten, Slawomir Nitras, at EU her lar seg rive med av USAs høyhastighetstempo i FATCA-saken og at målsettingen om automatisk informasjonsutveksling kan vise seg å være for ambisiøs. Det svenske medlemmet Olle Schmidt minnet på sin side om at skatteunndragelse og -omgåelse er et ømtålig tema og at det først og fremst er medlemsstatenes ansvar å bekjempe dette.

Uansett har Europaparlamentet kun en rådgørende rolle på skatteområdet siden organet mangler myndighet i selve vedtakelsesprosessen av sekundærlovgivning. (Etter Lisboa-traktaten skal sekundærlovgivning på de fleste andre områder vedtas av Rådet og Parlamentet i fellesskap.) Debatten i Parlamentet vil imidlertid kunne supplere inntrykket av hvordan holdningen er i medlemsstatene til de ulike skattespørsmålene.

Sveits og FATCA-avtalen med USA - utsikter til økt informasjonsutveksling

Ikke full automatikk i utvekslingen

Sveits har nå inngått en [FATCA](#)-avtale med USA basert på en såkalt modell 2. I motsetning til hva som gjelder for modell 1, innebærer modell 2 at utvekslingen av opplysninger om klienter, innestående osv. ikke skal gå automatisk mellom sveitsiske og amerikanske myndigheter, men primært ved at finansinstitusjonene selv inngår avtale med amerikanske myndigheter om utveksling av informasjon. På grunn av restriktiv internlovgivning må de sveitsiske finansinstitusjonene på forhånd søke godkjenning hos den sveitsiske regjeringen til å inngå slike avtaler. Dersom finansinstitusjonene likevel unnlater å gi de relevante opplysningene, vil USA kunne henvende seg til sveitsiske myndigheter og be om de relevante opplysningene etter den generelle bestemmelsen om opplysningsutveksling i skatteavtalen mellom USA og Sveits (dvs. «on request»). De sveitsiske myndighetene er da forpliktet til å gi opplysningene til amerikanske myndigheter. Her er det imidlertid fremdeles en del hindringer i sveitsisk internrett som gjør at denne prosessen kan ta tid (varsel til skattyter, mulighet for skattyter å kjøre saken i rettssystemet etc.). Sveitserne vurderer for tiden endringer i disse kompliserende reglene.

Se nærmere om avtalen fra august i år mellom USA og Sveits om opplysningsplikt i finanssektoren under denne [linken](#).

Betydning for informasjonsutveksling Sveits - EU?

Selv om Sveits' avtale med USA ikke er basert på automatisk utveksling i egentlig forstand, antas den å representere et skritt i riktig retning for utvidet informasjonsutveksling også mellom EU og Sveits (og forhåpentligvis etter hvert også mellom Norge og Sveits og mellom Norge og EU-land). Riktignok

har sveitserne sagt at før man kan gå videre med en avtale om økt informasjonsutveksling med EU, må en global standard om automatisk utveksling være på plass. Sveitserne er imidlertid nå under sterkt politisk press, både fra EU og annet hold, om å åpne opp sin banksekretesse og i større grad godta utveksling av opplysninger.

Partene som i utgangspunktet er interesserte i størst mulig banksekretesse skyver gjennomgående ansvaret videre til andre land med samme interesser. Østerrike og Luxembourg vil ikke åpne opp for automatisk informasjonsutveksling før sveitserne gjør det. Sveits vil på sin side avvente hva myndighetene i viktige finanssentre i Asia gjør før de tar sine beslutninger, hele tiden under henvisning til konkurransesituasjonen. Ting kan med andre ord ta tid. OECD har sammen med EU en nøkkelrolle i arbeidet med å utarbeide, og skape aksept for, en global standard for automatisk informasjonsutveksling.

Kommisjonen undersøker gunstige skatteregimer i Irland, Nederland og Luxembourg

Når EU-institusjonene, og kanskje særlig Rådet, har debattert aggressiv skatteplanlegging i forbindelse med [Kommisjonens tiltaksplan mot skatteomgåelse](#), har det stort sett vært vist til omgåelse som muliggjøres av skatteparadiser i *tredjeland*. Enkelte har etterspurt en høyere grad av selvransakelse innad i EU, slik at også regimer innenfor unionen går etter i sømmene. Mange av sakene som har vært store i media (Amazon, Google, Starbucks, Apple, Shell osv.) har avdekket massiv skatteplanlegging som er mulig - i alle fall delvis - på grunn av gunstige skatteordninger i medlemsstater.

Et forsiktig tegn på at heller ikke medlemsstater nå kan føle seg helt trygge, er at Kommisjonen nylig innledet undersøkelser av skattesystemene i Irland, Nederland og Luxembourg. Foreløpig har Kommisjonen bare bedt de tre landene om informasjon, og Kommisjonen uttaler at dette ikke nødvendigvis betyr at det vil bli innledet formelle prosedyrer mot landene. Formålet med informasjonsinnhentingen er å undersøke om innvilgede skattelettelser i disse landene innebærer statsstøtte som vrir konkurransen i EU.

Irske spesialordninger

Irene er blant annet bedt om å forklare nærmere sitt system med forhåndsvedtak på skatteområdet (advance tax rulings) og gi en nærmere redegjørelse for sine overenskomster med flere spesifiserte selskaper. Under en høring i en av underkomiteene i det amerikanske senatet, hevdet Apple-konsernet at det hadde oppnådd en effektiv skattesats på kun 2 pst. gjennom forhandlinger med den irske regjeringen. I 2011 skal den effektive skattesatsen på Apple's irske overskudd ha vært nede i 0,05 pst. Den irske regjeringen har benektet at det var avtalt noen slike lave satser, men utelukket ikke at det kunne være spesielle arrangementer som gjorde at den effektive beskatningen ble lav.

Rock Against Tax

Som en kuriositet kan det nevnes at også U2-vokalist og aktivisten Bono - som visstnok selv har benyttet seg av et gunstig nederlandsk skatteregime - har kastet seg inn i kampen for å forsvare de irske skattereglene. Det kan imidlertid settes spørsmålstegn ved om Bono egentlig gjør det noe lettere for den irske staten med følgende uttalelser til avisen The Observer:

«U2 is in total harmony with our government's philosophy. Tax competitiveness has taken our country out of poverty. The revenue accepts that if you engage in that policy then some people are going to go out, and some people are coming in. At the heart of the Irish economy has always been the philosophy

of tax competitiveness. On the cranky left that is very annoying, I can see that. But that is why Ireland has stayed afloat.»

Også Nederland og Luxembourg må gi Kommisjonen nærmere opplysninger om skattemessige arrangementer med flere multinasjonale selskaper, herunder Apple og Starbucks.

Statsstøttereglene som virkemiddel

Undersøkelsene mot de tre landene er en del av oppfølgingen av Kommisjonens tiltaksplan fra desember 2012 og kan være starten på en ny fase med at statsstøttereglene i større grad blir brukt i kampen mot skatteomgåelse. Problemstillingen er imidlertid politisk sett svært delikat, siden medlemsstatene jevnt over ønsker at utformingen av nasjonale skattesystemer i størst mulig grad forblir en del av selvvråderetten (jf. veto retten mht. skattelovgivning i EU). Denne oppfatningen har sterk tilslutning selv i tider med økt internasjonalt fokus på aggressiv skatteplanlegging og regelrette unndragelser.

Videre er det her snakk om eventuelle brudd på *statsstøttereglene*. Normalt skal slike brudd medføre krav om tilbakebetaling av uberettiget støtte fra de aktuelle foretakene. I tider med stor økonomisk usikkerhet kan det være tungt for Kommisjonen treffe denne typen vedtak.

Et problem av en annen karakter er at bestemte vilkår må være oppfylt for at statsstøtte skal anses ulovlig. Blant annet må støtten som ligger i skattelettelsene anses å ha gått til *bestemte foretak* eller *bestemte sektorer*, og således ikke være noe som er tilgjengelig for alle sammenlignbare foretak («selektivitetskriteriet»). Det er altså ikke tilstrekkelig for å rammes av statsstøtteforbudet at et land generelt har lave skattesatser, reglene må begunstige nærmere bestemte foretak eller grupper av foretak. Sammen med de andre statsstøttevilkårene gir selektivitetskriteriet opphav til komplekse juridiske vurderinger, og det er så langt ikke trukket opp klare linjer for hvordan vilkårene skal anvendes på skatteområdet. Å følge kommisjonssakene videre blir derfor interessant både på et politisk og juridisk plan.

Merverdiavgift - 193 milliarder euro i tapte avgiftsinntekter

Som en del av arbeidet mot skatteunndragelse, offentliggjorde Europakommisjonen 19. september en undersøkelse som anslår et provenytab fra merverdiavgiftsvindell i EU på hele 193 milliarder bare i 2011. Skattekommissær Semeta uttaler at størrelsen på beløpet som på denne måten glipper ut av hendene på medlemsstatene er uakseptabelt, spesielt med tanke på hvilken effekt slike summer kunne hatt på å sikre offentlige finanser. Ifølge Semeta illustrerer denne undersøkelsen viktigheten av arbeidet med merverdiavgiftsreformene i EU, konkrete tiltak for å redusere unndragelse og anbefalingene om nasjonale skattereformer. Blant mottiltakene som nylig ble introdusert er en såkalt «[Quick Reaction Mechanism](#)» og «[Reverse Charge Mechanism](#)», som gjør medlemsstatene bedre i stand til å takle plutselig/massiv skatteunndragelse (se omtale i vårt [Økonominytt fra juni 2013](#)).

Undersøkelsen vil danne grunnlaget for å vurdere medlemsstatenes innsats for å forbedre momsinnkrevingen i årene fremover. Semeta understreket at Kommisjonen fokuserer intenst på å gjøre merverdiavgiftssystemet enklere for foretak over hele Europa. Medlemsstatene må på sin side reformere sine nasjonale systemer, slik at overholdelse blir enklere, unndragelse og omgåelse blir vanskeligere og effektiviteten i innkrevingen blir bedre. Les mer om undersøkelsen i denne [pressemeldingen](#) fra Kommisjonen.

Liechtensteinsk trust kontrollert av norske skattytere – sak for EFTA-domstolen

En norsk skattesak som kan få prinsipiell betydning er under oppseiling for EFTA-domstolen. Saken dreier seg om skattlegging etter de norske NOKUS-reglene av de begunstigede i en trust etablert i Liechtenstein. NOKUS-reglene innebærer at skattytere hjemmehørende i Norge kan bli beskattet løpende for inntekter oppebåret av utenlandske selskaper/innretninger som de norske skattyterne kontrollerer. Det som er spesielt med denne typen beskatning er at den skjer etter hvert som inntekten blir opptjent av enheten i utlandet, altså uavhengig av når/om inntekten faktisk tilflyter de norske skattyterne i form av utdeling, gevinst eller på annen måte. NOKUS-reglene er begrunnet i hensynet til å motvirke skatteflukt og skatteomgåelse, og internasjonalt er slike regler kjent som CFC-regler («Controlled Foreign Company»). En rekke land har innført slike bestemmelser.

Trust i Liechtenstein – begunstigede i Norge

Foranledningen til saken er at norsk domstol/skatteklagenemnd har bedt om EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i to skattesaker, som på de EØS-rettslige punktene har overlappende sakskompleks og parter. EFTA-domstolen har på dette grunnlag besluttet å forene sakene ved sin behandling. (De to sakene gjelder forskjellige inntektsår.)

Konkret er det altså snakk om en trust i Liechtenstein som har personlige skattytere bosatt i Norge som sine begunstigede. Den liechtensteinske trusten består av betydelige midler som inkluderer eierandeler i selskaper i eierkjeder under trusten. Domstolen skal vurdere om NOKUS-beskatning av de norske begunstigede for inntekter opptjent i trusten kan innebære en restriksjon på de fire friheter (etableringsfriheten og/eller den frie flyten av kapital) og om restriksjonen i så fall er uegnet eller går lenger enn det som er nødvendig for å motvirke skatteomgåelse.

Reell eller fiktiv etablering?

Sentralt i saken står den EU/EØS-rettslige doktrinen om at det er tillatt for statene å ha restriktive regler som motvirker fiktive arrangementer («artificial arrangements») for å unngå skatt. Selskaper og andre innretninger som ikke er reelt etablert i den aktuelle medlemsstaten (her: Liechtenstein) eller som ikke driver reell økonomisk virksomhet der, anses som fiktive arrangementer etter samme doktrine. Det nærmere innholdet i denne rettslige standarden er imidlertid ikke krystallklar og har så vidt rapportøren er kjent med hittil ikke vært prøvd på truster. Særlig i disse tider hvor både medlemsstatene og EUs institusjoner har sterkt fokus på lavskatteregimer og hensynet til å motvirke skatteomgåelse, er saken svært interessant.

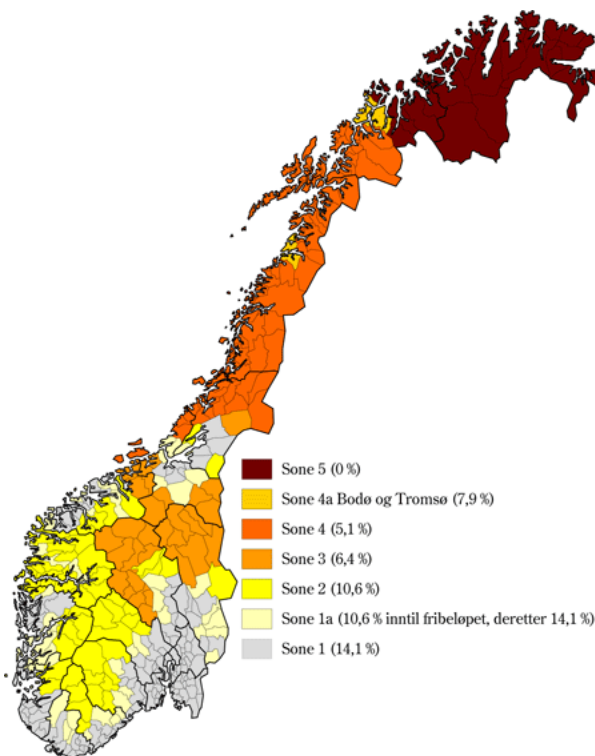
Også de rettslige spørsmål som ellers skal opp til vurdering, og som er av både prosessuell og materiell art, har bare i et fåtall saker vært vurdert av domstolen, og utfallet vil kunne få presedenbetydning i tilsvarende saker. Avgjørelsens eventuelle ringvirkninger avhenger imidlertid av hvor konkret domstolen velger å utforme premissene og hvor mye som vil bli overlatt til de nasjonale domstoler å avgjøre.

Saken er ennå ikke berammet, men det er ikke umulig at den vil komme opp i løpet av høsten 2013 eller våren 2014.

Differensiert arbeidsgiveravgift – nye regionalretningslinjer fra ESA i høst

EU-kommisjonen vedtok nye retningslinjer for regionalstøtte 19. juni 2013. ESA vil etter planen vedta sine retningslinjer i løpet av høsten 2013. Møtene mellom Norge og ESA vil fortsette utover høsten for å klarlegge hvilke *geografiske* områder som faller inn under de relevante kriteriene for å kunne motta differensiert arbeidsgiveravgift etter nye retningslinjer. Møtene vil også avklare hvilke *sektorer* som kan fortsette med differensierte satser. Kommisjonens nye regionalretningslinjer inneholder avgrensninger blant annet for flyplasser, energisektoren og finanssektoren.

Norge vil notifisere sin ordning til ESA etter at retningslinjene er vedtatt. Virkningstidspunktet for ny ordning vil bli 1. juli 2014. Det forventes at ESA, på samme måte som EU-kommisjonen, vil forlenge gjeldende retningslinjer til 1. juli 2014 og at den differensierte arbeidsgiveravgiften derfor kan videreføres tilnærmet uendret i første halvår 2014.



Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift fra 2007-2013(Illustrasjon: Kommunal- og regionaldepartementet)