

Finans- og skattepolitikk i EU – statusrapport mai 2013

Rapport fra finansrådene Lars-Erik Østby og Astrid Erlingsen ved Den norske EU-delegasjonen

27.5.2013

Møtet i Eurogruppen 13. mai

Den økonomiske utviklingen

De viktigste temaene under dette møtet i Eurogruppen var den vanlige gjennomgangen av den økonomiske utviklingen i eurosonen og oppdatering av situasjonen i enkeltlandene. Drøftingen av begge disse temaene kunne denne gangen gjøres på bakgrunn av ferske rapporter fra Kommisjonen. Spring Economic Forecast ble lagt fram tidligere i måneden, og inneholdt som kjent nedjusteringer i vekstanslagene for 2013 og 2014 både for eurosonen samlet og for de fleste av enkeltlandene sammenlignet med anslagene i februar. Kommisjonens rapport om makroøkonomiske ubalanser i landene fra april (jf. Økonominytt fra 22. april) er senere også supplert med ytterligere dybdeanalyser særlig av Spania og Slovenia, hvor utviklingen ble presentert som særlig bekymringsfull i rapporten i april. Begge rapportene ble også drøftet på ECOFIN-møtet dagen etter.

I forbindelse med diskusjonen om hvorvidt innstrammingspolitikken og den budsjettmessige konsolideringen har gått for fort, innrømmet president Dijsselbloem i Eurogruppen på pressekonferansen etter møtet at det for flere av landene er aktuelt å lempe på tidspunktene for når de skal nå målene som er satt for reduksjon i budsjettunderskuddene. Det vil bli vist en viss fleksibilitet i gjennomføringen av prosedyrene for store underskudd (Excessive Deficit Procedure, EDP). Det er betydelig enighet blant finansministrene om at budsjettkonsolideringene må fortsette, men at det nå er logisk å gi noen av landene mer tid for å nå konsolideringsmålene. Flere gav også uttrykk for at det ikke er ønskelig med ytterligere etterspørselsstimulanser. Det er vesentlig å komme lenger med de strukturelle reformene for å kunne bedre det langsiktige vekstpotensialet, særlig knyttet til arbeidsmarkedene, arbeidskraftmobilitet, jobbtrening, utdanning, forskning, pensjonsordninger, veksthindrende skatteordninger.

Diskusjonen om makroøkonomiske ubalanser og den økonomiske utviklingen er en del av bakgrunnen for Kommisjonen til å utarbeide sine landspesifikke tilrådinger for den økonomiske og finansielle politikken som skal gjennomgås i ECOFIN og i Det europeiske råd i juni. Kommisjonens tilrådinger knyttet til alle de 13 landene som fikk påpekt ubalanser i rapporten i april, skal etter planen legges fram 29. mai.

Reformprogrammene – Hellas og Kypros

Møtet omfattet også en gjennomgang av status for deler av reformprogrammene i noen av landene, i første rekke for Hellas og Kypros. Hellas bedømmes å ha gjort gode framskritt både vedrørende budsjettkonsolideringen og i arbeidet med å bedre konkurranseevnen. Også Kypros har til nå fulgt opp kravene for bail-out-programmet godt. Like vel er det fremdeles stor bekymring for status og oppfølging vedrørende hvitvasking av penger i den kypriotiske banksektoren. Deler av en i utgangspunktet ikke offentlig rapport fra Moneyval (underlagt Europarådet) og Deloitte som like vel nylig ble kjent, viser urovekkende forhold om dette. Blant annet kan de bankene som ble gjennomgått i stor grad ikke redegjøre for identiteten til de egentlige innskyterne, ettersom pengeplasseringer skjer gjennom stråmenn og tredjepersoner. Dersom det ikke raskt skjer bedring på dette området, er det åpenbart at dette kan bli en politisk belastning for de regjeringene som nå står bak utbetalingene i det vedtatte bail-out-programmet for Kypros.

Det ble på møtet i Eurogruppen oppnådd politisk enighet om utløsning av de to neste utlånstransjene i bail-out-programmet for Hellas (vel 4 mrd. euro i mai og 3,3 mrd. euro i juni). Kypros mottok også

den første delen (2 mrd. euro) av sin utlåns pakke i uke 20. Her er statementene om henholdsvis Hellas og Kypros etter møtet i Eurogruppen.

ECOFIN-møtet 14. mai

I. Finansmarked

Krisehåndtering i banksektoren (BRR)

Ut over de skatterelaterte temaene på dette ECOFIN-møtet ble det brukt mest tid på å diskutere krisehåndtering i banksektoren som del av den framtidige bankunionen. I den videre prosessen med å etablere bankunionen i eurosone, er regimet for krisehåndtering av banker (Bank Resolution and Recovery, BRR) det viktigste neste elementet etter at det nå er oppnådd enighet om hvordan Den europeiske sentralbanken (DSB) skal gis rollen som felles overordnet tilsynsmyndighet (SSM). Det er flere uavklarte og politisk følsomme problemstillinger som gjenstår før en kan komme fram til en overordnet politisk enighet (general approach) om dette i Rådet. På ECOFIN-møtet denne uka la det irske formannskapet opp til å prioritere diskusjon om hvordan en kan etablere et felles regime for bail-in knyttet til krisehåndtering av enkeltbanker i sektoren, herunder det grunnleggende temaet om hvilke finansielle instrumenter og fordringer overfor banken som skal kunne inngå i en bail-in og dermed nedskrives eller gå tapt og i hvilken rekkefølge disse eventuelt skal prioriteres. Som ventet var det mest diskusjon om hvordan bankinnskudd bør håndteres i denne sammenhengen. I tillegg ønsket formannskapet å få synspunkter på om det bør legges opp til et fullt harmonisert regelverk eller om og eventuelt hvordan det skal kunne gjøres unntak.

Det irske formannskapet spilte inn 3 varianter som grunnlag for diskusjonen om dette på møtet:

- Fullt ut harmonisert tilnærming, med ingen eller kun få unntak fra full bail-in av aksjer og fordringer overfor banken. Blant annet vil ikke sikrete eller garanterte innskudd over 100 000 euro automatisk helt eller delvis bli del av bail-in-prosessen.
- En viss fleksibilitet for nasjonale krisehåndteringsmyndigheter til å unnta helt eller delvis ulike typer fordringer, herunder blant annet i utgangspunktet enkelte usikrete innskudd (f.eks. for enkeltpersoner eller små og mellomstore bedrifter).
- Kombinert tilnærming, hvor usikrete innskudd fullt ut er en del av bail-in-regimet, men slik at de prioriteres etter andre fordringer og bare må ta tap dersom tapene på øvrige instrumenter ikke er tilstrekkelige for å fullføre prosessen.

Diskusjonen viste at medlemslandene stort sett, men faktisk med et par unntak, er enig om at ordinære bankinnskudd under 100 000 euro bør være sikret fra å inngå i en bail-in-prosess. Derimot viste diskusjonen at det er større uenighet mellom landene om hvordan innskudd over denne grensen skal håndteres. Mange har ment at øvrige innskudd bør kunne inngå helt på lik linje med andre fordringer og aksjekapital, men har antydnet som sekundærstandpunkt at innskudd over 100 000 euro kan involveres sist i en bail-in prosess dersom det er behov, etter andre usikrete fordringer. Tyskland er et av de landene som åpnet for dette under diskusjonen - og trolig kan det bidra til at også større innskudd gis en viss beskyttelse, men uten å unntas, i det endelige kompromisset i Rådet om et harmonisert bail-in-regime. I en komiteavstemning i ECON (Committee on Economic and Monetary Affairs) i Europaparlamentet denne uka stemte for øvrig et stort flertall for en ordning av denne typen.

Det var også sprikende synspunkter om behovet og muligheten for nasjonal fleksibilitet. Flere av finansministrene la vekt på behov for ytterligere fleksibilitet for nasjonale løsninger på bakgrunn av særegenheter i landenes bankstruktur. For eksempel har Sverige en relativt stor, men konsentrert banksektor med store enheter - og fellesløsninger som til nå har vært foreslått for EU, kan passe dårlig til det kriseløsningssystemet som Sverige har etablert. Det ble pekt på at medlemsland utenfor eurosone kan ha behov for større fleksibilitet enn land innenfor valutaunionen. Men debatten avslørte

også at enkelte hadde betydelige motforestillinger mot å tillate slik utvidet fleksibilitet. Både finansminister Noonan og kommissær Michel Barnier sa i sin oppsummering etter debatten at de så behovet for å tillate mulighet for noen unntak i forbindelse med bail-in-regimet og noe nasjonal fleksibilitet, men at dette i så fall bør skje innenfor klare forhåndsdefinerte begrensninger.

Det irske formannskapet vil nå legge fram nytt forslag til kompromiss om disse temaene før møtet i Rådet 21. juni. Det gjenstår like vel mye også på andre temaer før finansministrene kan nærme seg en overordnet politisk enighet (general approach) knyttet til BRR, herunder:

- «Home/host»-problemstillinger. Slike oppstår ofte knyttet til banksektoren nettopp fordi den er så internasjonal, hvor banker har forgreninger til andre land enn opprinnelseslandet. For eksempel er Tsjekkia bare vertsland for mer enn 90 prosent av banksektoren i landet, og nødvendig balanse mellom hjemland og vertsland i beslutningsprosessene også knyttet til krisehåndtering er derfor viktig.
- Finansiering. Blant annet er det spørsmål om hvordan en skal bygge opp tilstrekkelige finansielle buffere i sektoren (loss absorbing capacities) som skal inngå i en krisehåndtering, omfanget på dette og hvor raskt slike buffere skal bygges opp. For eksempel er det enighet om at eventuelle omfattende unntak i et bail-in-regime må medføre større krav til oppbygging av slike buffere. En må også bli enig om hvordan ESM (European Stability Mechanism) eventuelt skal kunne involveres.
- Ideen om felles fondskonstruksjoner i forbindelse med BRR eller nasjonale fond som kan låne midlertidig til og av hverandre.
- Tidspunkter for eventuell gjennomføring. Det er sprikende syn i Rådet mellom de som mener at en må forsere gjennomføringen slik at regimet for BRR og herunder bail-in-delen er operativt senest tidlig i 2015 og de som mener at det blir for krevende å ha alle elementer på plass før 2018. Tilstrekkelige fondsbuffere kan det for øvrig ta svært lang tid å bygge opp i flere av landene.
- Øvrige virkemidler i «verktøykassen» for krisehåndtering av banker/kredittinstitusjoner, ut over etablering av bail-in-regimer. Blant disse inngår ulike former for oppsplitting og salg av institusjoner, midlertidig overføring av deler av en institusjon til en offentlig kontrollert enhet (bridge institutions), utskifting av ledelse og andre direkte inngrep.

Kommisjonen har dessuten fremdeles ambisjon om å fremme et forslag før sommerferien om en Single Resolution Mechanism/Authority, som skal virke parallelt med SSM. Den tyske finansministeren Schauble har nylig bekreftet det tyske synet om at etablering av dette vil kreve traktatendringer og dermed i alle tilfeller vil ligge et godt stykke fram i tid. Schauble viser til at overvåking via SSM, som først og fremst skal kontrollere og hindre overdreven risikotaking, er vesensforskjellig fra felles overordnet krisehåndtering, som til syvende og sist oftest vil dreie seg om fordeling av kostnader, påtvungne tap av verdier og tap av arbeidsplasser. Han peker på at inntil eventuelle traktatendringer vil kunne gjennomføres kan krisehåndtering i banksektoren virke godt gjennom nettverket av nasjonale relevante myndigheter for dette. Kommisær Olli Rehn sa i etterkant av møtene at Kommisjonen selvsagt også vil gå grundig gjennom de legale aspektene ved et kommende forslag og hvor langt en kan gå innenfor nåværende traktat.

MIFID/MIFIR mm.

Det nærmer seg slutten på det irske formannskapet i Rådet, og finansminister Michal Noonan gav under ECOFIN-møtet en kort briefing om status for noen av prosessene som gjelder lovgivning knyttet til finansielle tjenester. Viktigst for irene har kanskje vært prosessen knyttet til MIFID/MIFIR (Markets in Financial Instruments), som er forslag til direktiv og forordning vedrørende en lang rekke standarder i forbindelse med handel med finansielle instrumenter generelt. Herunder finner en nye krav til børsoperatører, utvidet børsplikt for enkelte produkter, blant annet en ny børsstype (Organised

Trading Facility, OTF) for handel som i dag ikke er underlagt MIFID-regulering, utvidet tilsyn med produkter og posisjoner i de finansielle markedene, økte opplysningsforpliktelser, krav knyttet til rådgivning av investorer, regulering av høyfrekvent automatisk handel og en rekke andre problemstillinger som skal øke sikkerheten og effektiviteten i disse markedene. Dette omfattende og kompliserte regelverket som har bakgrunn i erfaringene fra finanskrisen, har vært høyt på prioriteringslisten for det irske formannskapet siden de annonserte sine ambisjoner for formannskapsperioden før jul.

Men kompleksiteten og den nødvendige balansegangen mellom en lang rekke hensyn og motstridende interesser har nok gjort at framdriften har gått tregere en irene hadde håpet på. Det var heller ikke under dette møtet mulig å komme fram til en overordnet politisk enighet om alle elementene, og irene skal nå prøve å presentere et nytt kompromissforslag for behandling i juni. Noonan oppfordret medlemslandene til å vise fleksibilitet slik at de blir mulig å starte forhandlinger med Europaparlamentet. Særlig framhevet han at det var nødvendig å komme fram til en enighet som sikrer aksess til markedene og tilstrekkelig innsyn for å sikre stabiliteten. Og han oppfordret, i likhet med Kommisjonen, medlemslandene til å vise vilje slik at en kan slippe omfattende unntak i et endelig regelverk. Endelig slutføring avilogforhandlingene om forordningen om markedsmissbruk (MAR) kan heller ikke oppnås før det en kommer til enighet om MIFID.

Noonan opplyste for øvrig at det tekniske arbeidet for å ferdigstille endelig kapitaldekningsreglene (CRD IV), etter den oppnådde enigheten med Europaparlamentet i mars, pågår med sikte på å ha disse på plass innen 1. juli. Likeledes er de nasjonale prosessene for formell godkjenning av enigheten om SSM i gang og det tas sikte på at regelverket er på plass så raskt som mulig etter CRD IV. EP bekreftet for øvrig formelt enigheten med Rådet om SSM gjennom plenumsvedtak denne uka. Like vel er det verdt å merke seg at det første møtet mellom ESB og parlamentet om hvordan den demokratiske kontrollen med ESB framtidige rolle som overvåker/tilsyn skal foregå, ikke var særlig vellykket. ESB har full uavhengig frihet i sin løpende utøvelse av pengepolitikken, men det har vært forutsatt at rollen som overvåker skal ha en nærmere demokratisk forankring - hvor EP skal involveres i utpekingen av leder og nestleder i det framtidige «supervisory board», det skal gis tilgang til relevante dokumenter, og EP forventer også å kunne gjøre direkte konkrete forespørsler til ESB. Rapportene går ut på at det var mange irriterte parlamentsmedlemmer etter den første runden med ESB om dette.

Irene mener at det fremdeles er håp om at det skal kunne oppnås overordnet politisk enighet i Rådet under det irske formannskapet om CSD (forordning om Central Securities Depositories) som blant annet definerer nærmere virksomheten til verdipapirsentraler og de legale kravene til slike sentraler, og om reguleringen av sammensatte detaljinvesteringsprodukter (PRIPS) av typen unit-link livsforsikringer og lignende med sikte på å oppnå god informasjon og like konkurransevilkår.

II. Styrking av EMU

Kommisjonen gav en presentasjon knyttet til de elementene for videre integrering i EMU som DER-møtet i desember mente en kunne se nærmere på fram til sommeren, jf. Kommisjonens to framlegg («communications») i mars om ytterligere forhåndskoordinering knyttet til større planlagte økonomisk-politiske reformer i enkeltlandene og kontraktlignende arrangementer mellom enkeltland og EU sentralt om reformer som kan fremme vekst og konkurransekraft eventuelt kombinert med finansiell støtte (et «Convergence and Competitiveness Instrument, CCI). Se også økonominytt 22. april.

Dette er like vel først og fremst tema for møtene i juni, og det var ingen bred debatt på møtet. Sett utenfra kan det virke unødvendig å legge opp til ytterligere egne prosedyrer/regelverk knyttet til det første av de to temaene ovenfor, ettersom de fleste landene allerede har underlagt seg lignende forpliktelser i forbindelse med inngåelsen av finanspakten (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) som ble operativ fra årsskiftet. I tilknytning til det andre av de to temaene er det ulike syn og usikkerhet/uenighet om blant annet hvordan en CCI eventuelt skal finansieres. Lederen for ECON (Committee on Economic and Monetary Affairs) i Europaparlamentet uttrykte også denne uka sterk skepsis til ideen om kontraktuelle løsninger ut over

det regelverket en nå allerede har etablert. Kommisjonen har til hensikt å konkretisere forslagene innen neste år. I det hele tatt er det i ferd med å danne seg et ganske klart, men ikke overraskende, bilde av at det vil kunne skje lite med hensyn til videre integrering i EMU før EU-valgene til neste år - ut over prosessen med bankunion, som vil dominere dette temaet.

III. Skatt

Kampen mot skatteunndragelse og skatteomgåelse var et av de sentrale temaene på ECOFIN-møtet 14. mai, slik det også var på møtet mellom regjeringssjefene i Det europeiske råd (DER) 22. mai. Arbeidet med tiltak for å fremme transparens og motvirke aggressiv skatteplanlegging foregår nå med fornyet styrke i EU og andre internasjonale fora, herunder OECD, G20 og G8. På et tenketank-seminar om beskatning i Brussel nylig, uttalte en av forskerne at det i løpet av hans 25 år i Brussel aldri før hadde vært et så massivt fokus på skatt som det hadde vært i løpet av det siste året. Se nærmere omtale av temaet skatteunndragelse/-omgåelse i EU nederst i denne statusrapporten for april i år og i denne rapporten fra desember 2012.

Mandat til forhandling med tredjeland om automatisk utveksling av skatteopplysninger

Finansministrene fattet på ECOFIN-møtet enstemmig vedtak om å gi Kommisjonen mandat til å forhandle avtaler om automatisk informasjonsutveksling mellom EU og henholdsvis Sveits, Liechtenstein, San Marino, Andorra og Monaco. Forslaget til et slikt mandat har ligget på bordet siden 2011, men har hittil blitt blokkert av Luxembourg og Østerrike. Etter å ha fått løfter om at Kommisjonens forhandlinger med tredjelandene skulle ta sikte på en videst mulig plikt til automatisk informasjonsutveksling, var Østerrike og Luxembourg nå villige til å endre sitt tidligere standpunkt. Poenget fra Østerrikes og Luxembourgs side er at Kommisjonen gjennom sine forhandlinger må sørge for at tredjestatene (og da særlig Sveits) får minst like vidtrekkende plikter til informasjonsutveksling som det EU-landene kommer til å få når sparedirektivet og annen sekundærlovgivning etter hvert blir revidert. Den siste tids utvikling viser at mange land innenfor EU ønsker en standard for informasjonsutveksling som går vesentlig lenger enn det gjeldende regler gir rom for, jf. nedenfor.

Det anses som et fremskritt at EU nå har lyktes i å oppnå enighet om å la Kommisjonen reforhandle avtalene med de aktuelle tredjestatene. Når resultatene fra de nye forhandlingene er klare, må imidlertid samtlige medlemsstater godkjenne resultatet. Vedtaket i ECOFIN hjemler altså i første omgang bare en forhandlingsrett for Kommisjonen og ikke en forhåndsgodkjenning av avtalene som blir fremforhandlet.

Norge er et av tredjelandene som tidligere har signalisert at de ønsker avtaler med EU om automatisk informasjonsutveksling, og det er forventet at EU etter hvert vil innlede slike forhandlinger med Norge.

Ingen enighet om utvidelse av EUs sparedirektiv

Det ble derimot ikke oppnådd politisk enighet om en revisjon av det gjeldende sparedirektivet på dette stadium. (Les mer om det foreliggende forslaget til endringer på side 4 og 5 i dette dokumentet.) Også i spørsmålet om direktivendringer, er det Østerrike og Luxembourg som har vært skeptiske helt siden en utvidelse av informasjonsutvekslingen ble lansert for 4-5 år siden. Både Luxembourg og Østerrike anerkjenner behovet for økt informasjonsutveksling, blant annet gjennom en utvidet definisjon av renteinntekter og tetting av smutthull. Men de to statene ønsker først å se hva forhandlingene med Sveits og mikrostatene fører til, for å sikre at man ikke får en større plikt til informasjonsutveksling innad i EU enn de pliktene Sveits og de andre statene blir underlagt. (Et ytterligere kompliserende element, er at Sveits ønsker en global plikt til informasjonsutveksling, som omfatter blant annet viktige finanssentra i Asia, før de ønsker å forplikte seg til automatisk informasjonsutveksling med EU.) Skattekommissær Semeta uttrykte skuffelse over at det ikke lyktes å oppnå politisk enighet om å utvide sparedirektivet, siden dette ville ha gitt EU en mye sterkere forhandlingsposisjon når forhandlingene med tredjestatene tar til. Det er viktig å kunne vise til «full orden i eget hus», uttalte Semeta gjentatte ganger. Han anså det dessuten uheldig at tredjeland indirekte skulle være med på å bestemme hvordan EU-direktiver utformes.

Semeta varslet at Kommisjonen om kort tid vil legge frem konkrete forslag til opplysningsutveksling for hele spekteret av inntekter. Formodentlig vil dette gjøres blant annet gjennom ytterligere endringer i direktivet om administrativt samarbeid på skatteområdet. Dette direktivet innebærer foreløpig at medlemsstatene fra 2015 må utveksle *tilgjengelig* informasjon om arbeidsinntekt, styrehonorar, inntekt fra enkelte livsforsikringsprodukter, pensjoner og inntekt fra fast eiendom. Plikten inntreffer fra 2015. Kommisjonen ønsker å legge frem forslag om at også utbytte, kapitalgevinst og royalties skal være omfattet av den automatiske informasjonsplikten.

17 medlemsland (UK, Tyskland, Frankrike, Italia, Spania, Belgium, Tsjekkia, Danmark, Finland, Irland, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia og Sverige) har gjennom en felles uttalelse av 14. mai signalisert at de ønsker å gå inn for en tilnærmet "europeisk FATCA". Dette vil i så fall innebære en plikt til informasjonsutveksling, som går vesentlig lengre enn det som er hjemlet i dagens EU-direktiver (og forslagene til utvidelser av disse). Disse landene uttaler at de støtter opprettelsen av en global standard for automatisk informasjonsutveksling, hvor definisjonen av omfattede inntekter og subjekter er vid (blant annet ønsker de at inntekt fra trusters skal omfattes). De inviterer alle medlemsstater og også land utenfor EU til å ta del i dette initiativet. Det forventes at en slik global standard vil bli et tema på G8-møtet 17.-18. juni. De 17 statene ber også Kommisjonen støtte arbeidet i OECD, G8 og G20 om å utvikle en enhetlig global standard for skattetransparens, med sikte på at slike standarder etter hvert også vedtas på EU-nivå.

Konklusjoner på bekjempelse av skatteunngåelse og -unndragelse

Videre ble medlemsstatene på ECOFIN enige om omforente konklusjoner for arbeidet med bekjempelse av skatteunndragelse/-omgåelse, jf. tiltakspakken som ble fremlagt av Kommisjonen i desember 2012. (Denne pakken er det som tidligere nevnt redegjort for her.)

Konklusjonene er fattet i relativt forsiktige former. De bekrefter innledningsvis at alle medlemsstater anerkjenner viktigheten av å innføre effektive tiltak for å motvirke skatteomgåelse, skatteunndragelse og aggressiv skatteplanlegging, både på nasjonalt og internasjonalt nivå gjennom EU, G8, G20, OECD og globalt. Både arbeidet i OECD med BEPS (rapporten om Base Erosion and Profit Shifting), initiativet om en europeisk FATCA og Kommisjonens tiltakspakke fra desember 2012, fremheves som viktige bidrag. Herunder berømmes Kommisjonens to anbefalinger om aggressiv skatteplanlegging og «good governance» i skattesaker. Konklusjonene svekkes imidlertid ved at det understrekes at de to anbefalingene ikke er bindende.

Når det gjelder konkrete tiltak for å motvirke aggressiv skatteplanlegging, bes det om at medlemsstatene om nødvendig vurderer i hvilken grad nasjonale lovverk bør omfatte en generell omgåelsesregel som hjemler effektive tiltak mot «misbruksarrangementer», forutsatt at slike tiltak er i samsvar med EU-traktatene. Det er foreslått en skisse til en slik misbruksregel i Kommisjonens tiltakspakke fra desember 2012.

Det oppfordres også til at medlemsstatene vurderer tiltak mot dobbel ikke-beskatning som følge av skatteavtaler og dessuten vurderer lister over «ikke-samarbeidsvillige skattejurisdiksjoner».

Det noteres også i konklusjonene at formannskapet vil be konsortiet bak «Offshore leaks» om å gi myndighetene i medlemsstatene alle opplysninger om EU-borgere som står på den beryktede listen.

Videre oppfordres «Code of Conduct»-gruppen på selskapsbeskatning til å fortsette sitt arbeid for å utvikle løsninger på problemene med skattemessig inkonsistens ved hybride enheter/instrumenter, og ber gruppen også se på løsninger foreslått i andre internasjonale organer for å redusere de uheldige uoverensstemmelsene. Gruppen bes også om å samarbeide med OECD og «The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for tax purposes» for å bekjempe mangel på skattetransparens og skadelig skattepraksis *i tredjeland*.

Viktigheten av å finne løsninger på problemet med merverdiavgiftssvindler nevnes spesifikt. ECOFIN lyktes imidlertid ikke i å fatte vedtak om innføring av den såkalte «Quick Reaction Mechanism» på momsområdet, og Skattekommissær Semeta uttrykte skuffelse over dette på pressekonferansen. Som

det fremgår nedenfor, vedtok imidlertid Det europeiske råd at Rådet skulle søke å få vedtatt slike regler innen juni 2013.

Konklusjonene fra ECOFIN på skatt kan leses i sin helhet [her](#).

[Her](#) er den offisielle pressemeldingen etter ECOFIN-møtet.

ECOFIN - Revidert budsjett for 2013 og forbindelseslinjen til de gjenstående forhandlingene om langtidsbudsjettet

ECOFIN fattet også vedtak om å revidere EU-budsjettet for 2013, ved at € 7,3 mrd. av budsjettunderskuddet dekkes inn. Midlene skal gå til stimulering av økt vekst og sysselsetting. Underskuddet i 2013-budsjettet er på totalt € 11,2 mrd., men det ble ikke oppnådd tilstrekkelig tilslutning til å dekke inn hele beløpet nå. Det resterende beløpet på € 3,9 mrd. skal vurderes inndeckt senere i år når Kommisjonen har mer oppdatert informasjon om det konkrete behovet for ekstramidler. Europaparlamentet har satt dekning av totalbeløpet på € 11,2 mrd. som et av vilkårene for å kunne godta langtidsbudsjettet (MFF) for perioden 2014-2020. (I tillegg har Europaparlamentet stilt enkelte krav om økt budsjettfleksibilitet.)

ECOFINs vedtak om å revidere 2013-budsjettet er et politisk vedtak. Det formelle vedtaket i Rådet om å godta revidert budsjett for 2013 vil finne sted senere, i sammenheng med vedtakelsen av nytt langtidsbudsjett. Det irske formannskapet minnet etter ECOFIN om at «nothing is agreed until everything is agreed».

Møtet i Det europeiske råd 22. mai – skatteunndragelse/-omgåelse

Mest energi, mindre skatt

Det var energi og skatt som stod i fokus på Det europeiske råds toppmøte 22. mai. I utgangspunktet skulle møtet konsentreres om energispørsmål, men siden skatt har kommet høyt opp på den politiske agendaen i det siste, både i EU og globalt, satte president Van Rompuy for noen uker siden også opp bekjempelse av skatteunndragelse og -omgåelse som tema for DER-møtet. Det ble på forhånd antatt at skatt ville komme til å ta brorparten av tiden, men det ble brukt vel så mye tid på energispørsmålene.

Møtet ble innledet med at Europaparlamentets president Martin Schulz holdt et lengre innlegg hvor han bl.a. drøftet manglende tillit til EUs institusjoner, ungdomsledighet, skattespørsmål, langtidsbudsjettet, ØMU og energi. Dette var for øvrig det første møtet i DER for den nye italienske statsministeren Enrico Letta og for Slovenias statsminister Alenka Bratusek.

Hovedbudskap – lite nytt

Det europeiske råd konkluderer med at det er behov for fornyet innsats i kampen mot skatteunndragelse og skatteomgåelse, for å beskytte provenyet i medlemsstatene og sikre at borgerne har tillit til at skattesystemene er rettferdige og effektive. Det ble understreket at dette særlig er viktig i tider med økonomisk krise, hvor borgere både i og utenfor EU må forholde seg til harde kutt på alle områder og dermed har ekstra høye forventninger til “en mer rettferdig beskatning for alle”.

Konklusjonstekstene inneholder imidlertid ingen store nyheter eller oppsiktsvekkende fremskritt. DER-konklusjonene understreker at det er viktig å kombinere innsatsen på europeisk og globalt nivå, «med full respekt for medlemsstatenes kompetanse og de gjeldende traktater».

Mye om sparedirektiv og mandat til forhandlinger med Sveits og mikrostatene

Når det gjelder konkrete resultater, fokuserer konklusjonene mye på sparedirektivet og den fremgangen som er oppnådd der. Etter å ha blokkert saken i to år, har Luxembourg og Østerrike gått med på å gi mandat til Kommisjonen om å forhandle avtaler om automatisk informasjonsutveksling med Sveits, Liechtenstein, Andorra, Monaco og San Marino. Disse forhandlingene skal starte så snart som mulig og baseres på forslaget til et revidert sparedirektiv. Dette innebærer at det vil gjelde en videre definisjon av inntektstyper og skattytere omfattet av informasjonsutvekslingen, enn det som gjelder innenfor EU etter dagens regler.

Det tas så sikte på at man innen utløpet av 2013 skal vedta forslaget til det reviderte sparedirektivet med virkning innenfor EU. Også når det gjelder slik vedtakelse, er det Østerrike og Luxembourg som hittil har blokkert revisjon. De to statene er nå i prinsippet enige om at utvidelsene av direktivet er akseptable, men har ønsket at det først skal sikres at Sveits og øvrige tredjestater er underlagt samme forpliktelser. Det er imidlertid usikkert hvorvidt en vedtakelse av direktivet innen EU er betinget av at avtalene med Sveits og «mikrostatene» er ferdigforhandlet og inneholder de samme løsningene som det reviderte direktivet. De siste dagers mediedebatt tyder på at det ikke er stilt noe slikt absolutt krav fra Østerrike og Luxembourg.

Tiltak mot aggressiv skatteplanlegging, Quick Reaction Mechanism og globalt samarbeid

I det hele tatt dreier konklusjonene seg mye om automatisk opplysningsutveksling, mens det er mindre fokus på konkrete tiltak for å bekjempe aggressiv skatteplanlegging. På området for selskapsbeskatning nøytr konklusjonene seg med å vise til at arbeidet med Kommisjonens anbefalinger vedrørende aggressiv skatteplanlegging og inntektsskiftning må fortsette. Kommisjonen har til hensikt å presentere forslag til revidering av mor-/datterdirektivet innen utløpet av året og å revidere omgåelsesklausuler i «relevant EU-lovgivning.» Det presiseres også at Det europeiske Råd ser frem imot presentasjon av OECDs handlingsplan på temaet «Base Erosion and Profit Shifting». Videre understrekes det at det er viktig å fortsette arbeidet innen EU med å eliminere skadelig skattepraksis samt å styrke Code of Conduct på selskapsbeskatningsområdet basert på eksisterende mandat. Det er altså ikke mye å hente ut av konklusjonene når det gjelder konkrete tiltak mot uønsket

skatteplanlegging. Konklusjonene etter ECOFIN-møtet 14. mai var i alle fall noe mer konkrete, ved at de blant annet oppfordret medlemsstatene til å vurdere generelle og effektive skatteomgåelsesregler i intern lovgivning samt mekanismer i skatteavtalene som sikrer mot dobbel ikke-beskatning.

På merverdiavgiftsområdet ble det presisert at DER forventer at Rådet vedtar direktivforslaget om en såkalt «Quick reaction Mechanism» og omvendt avgiftsplikt innen utløpet av juni 2013. Dette er et tiltak som skal redusere mulighetene for svindel av merverdiavgift.

Stats- og regjeringssjefene presiserer også at det er viktig at det tas tak i problemene med skatteunndragelse og omgåelse på globalt nivå, gjennom internasjonale fora som G8, G20 og OECD. EU-landene anser det nødvendig med en koordinert tilnærming når det gjelder å bekjempe unndragelse/omgåelse på det indre markedet og vis-a-vis tredjeland som ikke er samarbeidsvillige, slik at man sikrer et «level playing field». I begge tilfeller anses det blant annet sentralt å avdekke hvem som er den virkelige eieren av en fordel («beneficial ownership»), enten det dreier seg om selskaper, truster eller stiftelser.

Vedtakelsen av det tredje hvitvaskingsdirektivet varsles å finne sted innen utløpet av 2013. Det varsles også at man må finne løsninger på utfordringene forbundet med den digitale økonomien, og også her skal man følge arbeidet i OECD nøye. Disse spørsmålene skal diskuteres nærmere forut for DER-møtet om digital agenda i oktober 2013.

Van Rompuy og Barroso: Et «momentum» i EUs skattehistorie

På pressekonferansen etter møtet understreket presidentene Van Rompuy og Barroso at det var viktig å gripe dette «momentum» til å gjøre vesentlige fremskritt på et viktig område. Begge erkjente at det også tidligere hadde vært snakket mye om viktigheten av å bekjempe skatteomgåelse, men at den økonomiske krisen hadde medført at dette nå var tvingende nødvendig. Barroso opplyste også at Kommisjonen neste uke ville komme med landspesifikke anbefalinger, hvor det ville bli fokusert på rettferdig og rimelig skattlegging.

Hva med aggressiv skatteplanlegging innad i EU?

Ikke overraskende kom det flere spørsmål fra salen om hva man konkret ville gjøre for at medlemslandene selv skulle slutte å tilby regimer som åpnet for aggressiv skatteplanlegging og utnyttelse av smutthull. Problemet med skatteplanlegging er jo, som en journalist påpekte, ikke noen ny problemstilling. Van Rompuy besvarte spørsmålet med at man ikke hadde drøftet konkrete problemregimer på møtet og at det er opp til hver enkelt medlemsstat å vurdere nærmere hvorvidt deres egne skattesystemer legger opp til skadelig skattepraksis. Barroso anså det fornuftig å legge til at problemer med konkrete regimer kunne bli et tema under det videre arbeidet med Code of Conduct på selskapsskatteområdet. Han understreket samtidig at disse spørsmålene var ekstremt komplekse, ikke bare på et politisk nivå, men også på det rent tekniske plan. Han poengterte videre at opinionen burde følge tett med på hva medlemsstatene og EU-institusjonene faktisk kom til å utrette i tiden fremover for å oppfylle forpliktelsene de har påtatt seg, slik at fokuset vedvarte og konkrete løsninger ble oppnådd.

Som nevnt i delegasjonens ECOFIN-rapport utsendt 16. mai, har det i det hele tatt vært ganske stille hva angår tiltak mot aggressiv skatteplanlegging muliggjort av skatteregimer innad i EU, f.eks. i Nederland, Kypros, Luxembourg, Malta og Irland. Multinasjonale selskaper kan benytte slike regimer (gjerne i kombinasjon med skatteparadiser i tredjeland) for å allokere inntekter/fradrag slik at skatt unngås eller betales i svært liten grad. Eksempler har man sett i saker med store kjeder som Starbucks, Amazon, Google mv. Når EU-institusjonene nevner aggressiv skatteplanlegging eller «skatteparadiser», vises det oftest til regimer utenfor unionen, mens det i realiteten også ligger noen hunder begravet innenfor EU. Som ellers på skatteområdet vil det være store utfordringer knyttet til å oppnå konsensus om felles tiltaksregler i medlemslandene for å motvirke slike skattetilpasninger.

I tillegg kommer at man ofte i samme åndedrag behandler skatteunndragelse på den ene siden og skatteomgåelse/aggressiv skatteplanlegging på den andre. Denne sammenblandingen fører igjen ofte til at man snakker om transparens og økt opplysningsutveksling som et botemiddel for begge deler. I den grad det er snakk om mer eller mindre lovlig, men aggressiv, skatteplanlegging, vil regler om utveksling av opplysninger ikke i seg selv løse problemet. Riktignok vil den uønskede aktiviteten kunne avdekkes gjennom slik infoutveksling, men en løsning på dette problemet vil kreve konkrete tiltak mot skatteregimer som muliggjør aktiviteten. (Avdekkes derimot ulovlig unndragelse, vil virkemiddelet være gitt – innkreving av ikke-betalt skatt og eventuelt straff.) Det er kanskje på området lovlig skatteplanlegging EU har den største utfordringen, nå som automatisk informasjonsutveksling ser ut til å bli stuerent i stadig flere jurisdiksjoner. En ting er å få tilgang til skatterelevante informasjon, en annen er hvilke konsekvenser denne nye informasjonen skal få i form av målrettede tiltak mot omgåelse.

Som tidligere rapportert, avviste Michael Noonan (irsk finansminister og leder av ECOFIN under det irske formannskapet) på pressekonferansen etter ECOFIN 14. mai at EU planla tiltak mot f.eks. det gunstige irske regimet for selskapsbeskatning (blant annet gjennom en selskapsskattesats på kun 12,5 pst.) Noonan uttalte: «I Irland driver vi ikke med aggressiv skatteplanlegging, og vi har full transparens i systemene våre.» Han påpekte videre at Irland var det fjerde landet i verden som undertegnet FATCA-avtale med USA og fremholdt at alle EU-land står fritt til å fastlegge høy, middels eller lav skattesats, så lenge budsjettforpliktelsene oppfylles. Dessuten fremhevet han at Irland har et bredt skattegrunnlag og lav sats, mens det var andre medlemsstater som opererte med høyere sats, men et mye smalere skattegrunnlag. Han avsluttet med å slå fast at «Ingen av de andre medlemsstatene setter Irland under noe som helst press vedrørende vårt skattenivå.»

Det blir uansett interessant å følge med på arbeidet i EU-institusjonene når det skal foretas en nærmere analyse av den konkrete skatteplanleggingen og -struktureringen som har vært vanlig, og hvilke mottiltak man vil peke på som følge av dette. Dette toppmøtet ga ikke klare anvisninger til landene innenfor EU. Men ved at skattetemaet står så høyt på dagsordenen, vil dette legge et generelt press på land med gunstige ordninger. Om det fører til store endringer i skattesystemene nasjonalt gjenstår å se. Så langt synes det å være mer prat enn handling.

Virkning ved domstolsavgjørelser mv.?

I kjølvannet av det økte fokuset på skattespørsmål, er det naturlig å spørre seg hvorvidt Kommisjonen og EU-domstolen kan komme til å myke opp den hittil strenge linjen de har ført i enkeltsaker mot medlemslandenes nasjonale regler for å redusere skatteomgåelse. Og tilsvarende - om EFTAs overvåkningsorgan ESA og EFTA-domstolen vil gjøre det samme overfor EØS/EFTA-landene. EU/EØS-institusjonene anser ofte slike nasjonale regler for å utgjøre en restriksjon på den frie flyt av kapital og/eller den frie etableringsretten når en klagesak skal avgjøres. Det nye fokuset kan muligens medvirke til at organene i større grad legger vekt på hensynet til å motvirke skatteomgåelse, og ikke tolker kravet til fri flyt like strengt i de konkrete sakene som kommer opp til vurdering. Foreløpig ser det ikke ut til at et slikt «virkemiddel» er omtalt, selv om dette vil kunne gjennomføres av de relevante EU-institusjonene uten behov for konsensus blant medlemslandene. Avgjørelser i enkeltsaker vil som kjent ha presedensvirkning for andre tilsvarende saker og dermed danne grunnlag for endret opptreden fra skattytersiden.

Det er et paradoks at på skatteområdet har rettsutviklingen i stor grad foregått i domstolen (og delvis også i Kommisjonen), ved avgjørelsene av enkeltsaker, og altså ikke i EUs lovgivende organer. Ved medlemsstatenes manglende evne/vilje til å komme til enighet om skattelovgivning, har domstolen tatt kontroll og lagt klare premisser for hvordan en medlemsstat (og en EØS-stats) skatteregler må utformes i tilfeller hvor reglene anses å innebære en restriksjon på grenseoverskridende aktiviteter.

Det blir derfor interessant å følge med på om det nye fokuset i EU på bekjempelse av unndragelse og uønsket skatteadferd også vil påvirke avgjørelsene som tas av domstolene og andre relevante håndhevelsesorganer.