



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 OSLO

Deres ref
200400519-1/PSN

Vår ref
04/1338 Ø MJ

Dato
16.04.2004

**EU- KOMMISJONENS FORSLAG TIL RAMMEDIREKTIV FOR TJENESTER.
HØRING**

Vi viser til brev av 5. februar d.å. fra NHD og til senere kontakter.

I brevet opplyses det at hensikten med høringen er *"både å informere om direktivet og å få tilbakemeldinger om de ulike delene av det foreslåtte direktivet. Videre ønsker vi å få informasjon om de ulike interessene som knytter seg til direktivet og hvilke konsekvenser gjennomføring av direktivet vil ha for gjeldende norsk rett og administrativ praksis."*

FIN vurderer forslaget til rammedirektiv i hovedsak som positivt. Avskaffelsen av en rekke "unødvendige" autorisasjonsordninger og handelshindre vil føre til økt konkurranse om tjenester i EØS. I utgangspunktet vil konsumentene (personer og foretak) tjene på dette i form av bedre og billigere tjenester. Tilnærmingen gjennom et generelt horisontalt rammeverk er et viktig grep. Bruken av et opprinnelseslandsprinsipp framfor å avvente en detaljert og systematisk harmonisering av nasjonale regler innen hver enkel sektor, vil forsere etableringen av et velfungerende marked for tjenester i EØS. Andre elementer i direktivet er til dels en kodifisering av rettspraksis, men den konsekvente gjennomføringen som direktivet krever for de fleste tjenestesektorene, vil likevel kunne forsere utviklingen. Direktivet legger opp til mer administrativt samarbeid mellom de berørte myndighetene, men dette vil også tvinge seg fram dersom opprinnelsesprinsippet blir vedtatt, for å sikre mer enhetlige krav.

Direktivet kan føre til et visst press mot eksisterende krav til kvalitet, sikkerhet og klagemuligheter i land hvor beskyttelsesnivået er høyt. Tjenesteprodusenter kan søke lokalisering i land hvor kravene er lavest for deretter å selge til andre EØS-land, jf. opprinnelsesprinsippet.

Direktivet kan føre til ytterligere rettsliggjøring av områder som i dag bestemmes ved politisk beslutning. EU-domstolen er siste klageinstans bl.a. for å avgjøre om en manglende tillatelse til å drive en tjeneste utelukkende er basert på objektive kriterier, begrunnet i et allment hensyn og der inngrepet/kravet står i forhold til det som er hensynet/målet. Rettsliggjøring leder til større forutsigbarhet og transparens, men betyr også at beslutninger tas i instanser som ikke står ansvarlig politisk. Direktivet er imidlertid fleksibelt i strukturen ved at det legges opp til flere unntak for å tilgodese ulike nasjonale nivå og sikkerhetshensyn.

Uten en nærmere analyse er det vanskelig å si hvilke implikasjoner direktivet vil ha for reguleringen av enkeltområder i Norge. I direktivet vises det til flere andre EU-regelverk som har forrang. Uten bl.a. nærmere kjennskap til disse er det vanskelig å ha oversikt over avgrensningen mellom dette direktivet og andre EØS-regelverk.

Med hensyn til mulige implikasjoner for *statsbudsjettets utgiftsside* vil vi som en parallellitet vise til at svenske myndigheter mener direktivets regler for refusjon av helseutgifter og innvirkning av disse på den svenske "*socialforsikringsmodellen*" bør analyseres nærmere.

På *skatte- og avgiftsområdet* er Kommisjonens vurdering at direktivet ikke går lengre enn det som allerede følger av rettspraksis i forhold til de fire frihetene, det vil si rammene for EØS-avtalen. Dette er begrunnet i at EF-traktaten har egen hjemmel for å regulere disse spørsmålene, og det vises til at det allerede foreligger en del sekundærlovgivning på området. Den sekundærlovgivningen som det her vises til, er knyttet til merverdiavgiftsområdet, fusjoner m.v., forholdet mor-/datterselskap, og renter og royalties. Samme sted opplyses det om at det pågår et arbeid vedrørende administrasjon på skatte- og avgiftsområdet som skal lette grenseoverskridende tjenesteleveranser.

Av avsnitt 13 i fortalen til direktivet framgår det likevel at noen av de restriksjonene som en ønsker å fjerne med dette direktivet, er "*fiscal in nature*". Artiklene 14 og 16 i direktivet skal gjøres gjeldende også på dette området, jf. artikkel 2 nr. 3. Etter vår vurdering av avsnitt 13 om dette, synes det som om Kommisjonen kun anser denne reguleringen som en kodifisering av EF-domstolens praksis knyttet til artiklene 43 og 49 EF (art. 31 og 36 EØS).

Artikkel 16 nr. 3 bokstav i henviser til artiklene 20, 23 (1) og 25 (1). Artiklene 23 (1) og 25 (1) regulerer ikke skatt direkte, og det er uklart hvilken betydning disse vil få på skatteområdet; det tenkes på at artikkel 2 nr. 3 gjør hele artikkel 16 anvendelig "*in the field of taxation*", og dermed også henvisningen i nr. 3 bokstav i. Artikkel 20 nr. 1 bokstav b og c regulerer skatt direkte, og det er et spørsmål hvor selvstendig denne reguleringen er i forhold til henvisningen i artikkel 16 nr. 3 bokstav i, jf. en del generelle unntak fra artikkel 16 i artikkel 17.

Artikkel 20 nr. 1 bokstav b forbyr begrensninger i regler om skattefradrag, når disse begrensningene er begrunnet i at tjenesteyter er etablert i utlandet. Også dette punktet anser nok Kommisjonen som en kodifisering av EF-domstolens praksis, jf. avsnitt 50 flg.

Artikkel 20 nr. 1 bokstav c, skattlegging av "utstyr som er nødvendig for å motta tjenester 'på avstand'". Det er mulig at dette forbudet mot diskriminerende og uforholdsmessig beskatning f.eks. skal omfatte leasing av kjøretøy, jf. omtalen i avsnitt 46. Når det gjelder leasing av kjøretøy skapes likevel en uklarhet ved at artikkel 17 som regulerer generelle unntak fra artikkel 16, i nr 19 gjør unntak for "registrering av leasingkjøretøy". Det er som nevnt et spørsmål hvor selvstendig artikkel 20 nr 1 bokstav c er i forhold til henvisningen i artikkel 16 bokstav i som det gjøres unntak fra i artikkel 17 nr. 19.

EØS-avtalen omfatter ikke et samarbeid på skatte- og avgiftsområdet. Den sekundærlovgivning det vises til, er derfor heller ikke innlemmet i avtalen. Det kan i noen tilfeller være vanskelig å vurdere om sekundærlovgevingen berører skatte- og avgiftsområdet formelt og direkte, eller kun har en mer indirekte effekt. Det kan likevel i dette tilfelle ikke være tvil om at de ovennevnte reguleringene er ment å gripe inn i "the field of taxation", jf formuleringene brukt på de nevnte stedene. *Etter FINs vurdering bør det prinsipielle utgangspunktet være at mulige restriksjoner som må anses som "fiscal in nature", ikke har en direkte regulering i direktivet. I den grad direktivet blir vedtatt slik det foreligger, bør derfor unntaket for art. 14 og 16 i art 2 nr. 3 og artikkel 20 nr. 1 bokstavene b og c sløyfes gjennom en tilpasningstekst ved eventuell innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen. Hvilke rammer EØS-avtalen setter for utformingen av skatte- og avgiftsregelverket, bør fortsatt vurderes direkte mot de fire frihetene i EØS-avtalen. Vi forutsetter at FIN blir trukket inn ved en eventuell prosess med gjennomføring av direktivet.*


Et eksempel til illustrasjon kan være artikkel 16 nr. 3 bokstav c. Denne ser ut til å hindre Norge i å kreve at en tjenesteyter som er etablert i et annet EØS-land, f.eks. har en representant i Norge. Dette vil da være et hinder for dagens representantordning i merverdiavgiftsregelverket, som er en nødvendig del av dagens avgiftsforvaltning. Artikkel 2 nr. 3 avgrenser riktignok mot forhold som er regulert i merverdiavgiftsdirektivet – jf. "to the extent that the restrictions identified by those provisions are not covered by a Community instrument of fiscal harmonisation" – men dette direktivet er som nevnt ikke en del av EØS-avtalen. Skal denne bestemmelsen i EØS-sammenheng likevel anses som en henvisning til dette regelverket, vil regelverk som ikke er omfattet av EØS-avtalen, få en indirekte virkning på utformingen av norsk merverdiavgiftsregelverk. Norge skulle da bare kunne ha en representantordning dersom en slik ordning finnes i dette regelverket.


En slik registreringsordning begrunnet i f.eks. kontrollhensyn kan, slik vi leser EF-domstolens praksis, ikke anses som stridende mot de fire frihetene, når denne er egnet til å ivareta kontrollformålet og må anses som et nødvendig tiltak. Vi deler derfor uansett ikke Kommissjonens syn dersom denne delen av artikkelen er ment som en kodifisering av EF-domstolens rettspraksis på skatte- og avgiftsområdet.

Med hensyn til prosessen for det videre arbeidet med forslaget til tjenstedirektiv, er vi kjent med at det vil bli satt ned en egen arbeidsgruppe på EFTA-EØS-siden for å se på

avgrensning av direktivet i forhold til EØS-avtalen og mulige tilpasninger. Vi ber om at FIN blir trukket inn i dette arbeidet.

Med hilsen


Sigurd Klakeg e.f.
avdelingsdirektør


Melchior Joranger
spesialrådgiver