

Finans- og skattepolitikk i EU – statusrapport oktober 2013

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

28.10.2013

I ØKONOMI

Finansministermøtene i oktober

Møtene i Eurogruppen og ECOFIN i oktober ble holdt i Luxembourg henholdsvis 14. oktober og 15. oktober. Det var ikke lagt opp til beslutninger og vedtak om noen av de temaene som skulle diskuteres, ut over det ventete endelige formelle vedtaket i ECOFIN om opprettelsen av *Single Supervisory Mechanism*.

Finansministrene fortsatte allerede pågående diskusjoner knyttet til bankunion og krisehåndtering av banker, samt bedret finansieringstilgang for små og mellomstore bedrifter og den videre utviklingen av Den økonomiske og monetære union (EMU). Dessuten ble det utvekslet erfaringer knyttet til planprosessen på budsjett- og økonomiområdet slik den ble gjennomført for 2013, med sikte på forbedringer og videreutvikling av denne.

ECOFIN-møtet startet med den årlige felles statusgjennomgangen og meningsutvekslingen mellom finansministrene i EU og EFTA. Det overordnede temaet i år var *Cooperation in the fields of financial services and economic dynamics in Europe*. Siden møtet ble avholdt under skiftet av regjering i Norge, deltok det denne gangen ingen fra politisk ledelse i Finansdepartementet. Den norske delegasjonen var en ren embetsmannsdelegasjon med deltakere fra Finansdepartementet og den norske EU-delegasjonen.

I tillegg vedtok ECOFIN konklusjoner i forberedelse til FNs konferanse om klimaendringer som skal holdes i november. Dette omtales ikke nærmere i dette Økonominytt. Konklusjonene her er referert i den overordnede pressemeldingen etter ECOFIN-møtet nederst i denne utgaven.

Eurogruppen 14. oktober

Det var varslet på forhånd at finansministrene i eurolandene ikke kom til å ta beslutninger under dette møtet knyttet til støtteprogrammene for de landene som mottar ulike former for krisehjelp fra EU. Disse beslutningene er flyttet til møtene i november, desember eller senere.

De pågående støtteprogrammene for Irland og Spania utløper imidlertid mot slutten av inneværende år, og det ble annonsert at *exit-strategier* for Irland vil bli drøftet nærmere på møtet i Eurogruppen i november. En avventer også resultatene fra stresstester som gjennomføres for den irske banksektoren. Antakelig vil det ikke bli behov for særskilte overgangsordninger i forbindelse med støtten knyttet til den spanske banksektoren, men dette vil bli også bli nærmere drøftet senere. Sjefen for *European Stability Mechanism (ESM)*, Claus Regling meddelte at siste planlagte støtteutbetaling til Irland fra EFSF/ESM, som vil finne sted i løpet av de neste ukene, er på 2,3 mrd. euro. ESM vil da ha utbetalt til sammen 17,7 mrd. euro til Irland.

Det inneværende støtteprogrammet for Portugal utløper medio 2014, og vil bli drøftet nærmere over årsskiftet. Det forventes en utbetaling fra ESM på 3,7 mrd. euro de neste ukene, og Portugal vil da ha nådd en samlet utbetaling fra ESM på 34,8 mrd. euro. Det vil da gjenstå 1,2 mrd. euro for utbetalinger neste år dersom betingelsene blir oppfylt.

Ministrene ble brifet om den seneste gjennomgangen som Kommisjonen, Den europeiske sentralbanken (ESB) og Det internasjonale pengefondet (IMF) har hatt om Hellas. Nye utbetalinger vil ikke gjøres før alle betingelser blir vurdert som tilstrekkelig imøtekommet. Selv om troikaen roser Hellas for å ha tatt betydelige grep for å nå målene for den finansielle koordineringen, legges det ikke skjul på at særlig privatisering og nedbygging av en overdimensjonert offentlig sektor går tregt. Etter møtet fikk president Jeroen Dijsselbloem i Eurogruppen og kommisær Olli Rehn mange spørsmål om størrelsen på en eventuell manglende restfinansiering – *financial gap* – for Hellas og håndteringen av dette når det nåværende støtteprogrammet opphører. Men naturlig nok ble det vist til at det er alt for tidlig å gjøre bedømmelser om dette. Dijsselbloem sa at Hellas først og fremst blir tema igjen på møtene i desember/januar. Programmet for Kypros ble ikke berørt under dette møtet i Eurogruppen.

Eurogruppen drøftet også igjen finansiering av banker i krise, herunder etableringen av *backstops* som skal sikre at løsningene som velges i hvert enkelt tilfelle for avvikling, oppdeling, utskillelse, eller rekapitalisering kan fullfinansieres. Denne diskusjonen ble videreført på ECOFIN-møtet, jamfør avsnitt nedenfor.

[Her](#) er en kort pressemelding etter møtet i Eurogruppen.

ECOFIN 15. oktober

Single Supervisory Mechanism (SSM)

Som ventet vedtok ECOFIN endelig opprettelsen av SSM, med etableringen av ESB som overordnet tilsyn for eurosonen og de medlemslandene utenfor eurosonen som ønsker å bli med i dette systemet, samt tilhørende endringer i rammeverket for *European Banking Authority* (EBA).

Vedtaket var enstemmig. Det vises til nærmere omtale i [Økonominytt nr.7](#) i forbindelse med det endelige plenumsvedtaket i Europaparlamentet i september. SSM kan nå bli endelig operativt ett år etter at regelverket publiseres i *Official Journal* over rettsakter i EU.

[Her](#) er pressemeldingen etter ECOFIN-vedtaket og [statement](#) fra Rådet i den forbindelse.

Finansiering i forbindelse med krisehåndtering av banker

ECOFIN fortsatte drøftingene omkring etablering av tilstrekkelige *backstops* for å finansiere løsninger for banker i krise. Dette ble gjort ut fra to vinklinger:

- For å håndtere resultatene av gjennomgangen som ESB skal gjennomføre av kapitalbalansene til de store bankene, med påfølgende stresstester av disse bankene i samarbeid med EBA i første halvår og fram til 3. kvartal av 2014. Dette som en nødvendig forberedelse til at SSM blir operativ mot slutten av 2014.
- Nødvendige *backstops* knyttet til den felles kriseløsningsmekanismen, *Single Resolution Mechanism (SRM)*, som planlegges etablert.

Det er selvsagt svært viktig at EU og landene har troverdige og tilstrekkelige finansieringsmekanismer på plass for å håndtere banker som ikke tilfredsstiller kravene. Det er en overordnet enighet om at dersom stresstestene neste år viser at banker må reorganiseres og rekapitaliseres, må refinansiering først søkes oppnådd fra private kapitalmarkeder, deretter gjennom bail-in fra først og fremst eiere og obligasjonshavere. Først deretter kan en vurdere støtte fra nasjonalstatene og i siste instans fra felles EU-midler. Debatten i ECOFIN viste imidlertid at det fremdeles er betydelig uenighet i Rådet om grensene mellom disse nivåene for finansiering og hvordan finansiering innen hver av disse områdene bør gjennomføres. Flere land, med Tyskland og finansminister Schauble som fremste talerør, står blant annet fast på at direkte rekapitalisering fra ESM ikke skal kunne gjøres i denne sammenhengen. Disse mener også at landene må kunne gjennomføre mer omfattende bail-in i enkelttilfellene enn det

statsstøttereglene krever. Andre av landene fremmet motsatte syn og interesser knyttet til dette, herunder både Frankrike, Italia og Hellas.

Også vedrørende det andre temaet ovenfor gjentok Tyskland sin motstand mot å bruke ESM eller andre former for felles fond som backstop, slik mange av landene ønsker. Disse vil også at en skal se på muligheter for at ESM i tillegg kan brukes overfor medlemslandland utenfor eurosone som går med i bankunionen. Tyskland er ikke bare i mot direkte rekapitalisering fra ESM, men tolkes slik at de også vil motsette seg framtidige ønsker om ESM-støtte av den typen som ble gitt når det nå ryddes opp i den spanske banksektoren. Direkte rekapitalisering kan i beste fall være aktuelt når bankunionen etter hvert bli fullt etablert, og det vil antakelig kreve lovendringer i Tyskland.

Dette er altså den klassiske konflikten som en ser i mange sammenhenger vedrørende EUs støtteordninger, mellom bidragsland og mottakerland. Og det er liten tvil om at flere land vil ha begrenset handlingsrom for å etablere betydelige nasjonale backstops på kort sikt, selv om *Excessive Deficit*-prosedyrene i følge Kommisjonen vil bli innrettet slik at de ikke virker negativt på insentivene for å etablere slike.

SMB-finansiering

Finansministrene gjenopptok sine diskusjoner om initiativene for å bedre finansieringstilgangen for små og mellomstore bedrifter. Diskusjonene var først og fremst basert på det innspillet Kommisjonen og Den europeiske investeringsbanken (EIB) fremmet i sommer. Dette var også en del av forberedelsene til møtet i Det europeiske råd 24.-25. oktober, hvor dette står på dagsorden.

Det ble besluttet tidlig i 2013 å øke egenkapitalen i EIB med 10 mrd. euro gjennom innbetalinger fra medlemslandene. Dette er ventet å kunne øke utlånspotensialet fra banken med opp til 60 mrd. euro. Det europeiske råd ba imidlertid Kommisjonen utrede mekanismer for hvordan en i tillegg kunne utløse økt medfinansiering fra privat sektor til ulike prosjekter og formål særlig rettet mot små og mellomstore bedrifter. Kommisjonen og EIB i fellesskap la før sommerferien fram en rapport med forslag til instrumenter som kan tilby risikospredning basert på medfinansiering fra Kommisjonen, særlig med utgangspunkt i strukturfondene i EU, og fra EIB.

I fellesrapporten fra juni i år er kortversjonen av de tre alternativene som foreslås, beskrevet slik:

- 1) Joint SME guarantee instrument combined with a Joint securitisation instrument for new loans. Under this instrument, funds would be pooled from COSME, Horizon 2020 and the ESIF funds and combined with the resources of the EIB and EIF to provide a combination of: a) guarantees for new SME lending by financial intermediaries to SMEs under a Joint Guarantee Instrument. b) guarantees for portfolios of new SME loans for the purposes of securitisation. Such portfolios would need to be built up by the banks in a specified time period (2-3 years) with a view to being securitised.*
- 2) Joint securitisation instrument allowing for securitisation of both new and existing SME loan portfolio. Under such a joint securitisation instrument, public funds (ESIF, COSME, Horizon 2020, EIF, EIB, national promotional banks) would be combined for the securitisation of portfolios of SME loans. There would be requirements for the financial intermediary to finance new loans to SMEs proportional to the amount covered by the Joint Instrument. The securitisation of portfolios of existing loans would increase the impact and immediacy of this instrument compared with option 1.*
- 3) Joint securitisation instrument allowing for securitisation of new and existing SME loan portfolios and risk pooling. This Option would be similar to Option 2 but would include the possibility to pool risks and would extend eligibility criteria to include existing SMEs loans and review eligibility of working capital, while ensuring that the on-lending intermediary would generate new loans to SMEs to a value several times higher than the amount set aside by that Member State for the benefit of the respective programme areas.*

Formannen i ECOFIN i høst, den litauiske finansministeren Rimantas Sadzius, sa etter ECOFIN-møtet at landene sluttet seg til initiativene, men at det i første omgang antakelig bare er realistisk å kunne gå videre med det første av alternativene ovenfor. Dette vil i hvert fall kunne være enklest og raskest å implementere. Han innrømmet at de øvrige forslagene vil være mer krevende og trenge nærmere forberedelse og presisering. Olli Rehn uttalte også etter ECOFIN-møtet at han kunne ha ønsket seg et høyere ambisjonsnivå enn det ECOFIN la for dagen på møtet.

Det er ikke vanskelig å se at alternativene ut over forslag 1a ovenfor vil være særlig utfordrende. Disse øvrige alternativene vil mer eller mindre være avhengig av utviklingen som foregår i andre EU-regelverk, herunder rammeverkene rundt verdipapirmarkedene - hvor forslagene i *denne* rapporten fra Kommisjonen ikke setter dagsorden og tempoet. Og erfaringsmessig vil mange EU-land ha problemer med å godta forslag på ulike områder som er retroaktive og omfatter også eksisterende låneporteføljer.

Planprosessen

EUs felles planprosess for den økonomiske politikken og budsjettpolitikken i landene, Det europeiske semester, har nå eksistert i sin nåværende form i tre år - og den er fremdeles under utvikling basert på erfaringene fra hver runde. Denne gangen utvekslet finansministrene synspunkter fra prosessen i 2013, som ble avsluttet med de landspesifikke anbefalingene som ble vedtatt i Rådet i juli.

Det har vært kritisert tidligere at landene har fått for lite tid til å rapportere og respondere på Kommisjonens anbefalinger, samt at dialogen mellom enkeltlandene og Kommisjonen har vært mangelfull. I tillegg har det vært pekt på at landene må gis større handlingsrom når de skal vurdere hvordan de skal møte politikutfordringene, men også at Kommisjonens og Rådets anbefalinger og råd til dels har vært uklare - blant annet fordi flere rådskonstellasjoner kan være involvert.

I det diskusjonsnotatet som var utarbeidet til ECOFIN-møtet, blir det pekt på flere muligheter til forbedringer. Det anbefales at det legges mer vekt på overvåking gjennom hele året av implementeringen av politikkanbefalingene, herunder også gjennom horisontale vurderinger og sammenligning mellom landene. Det anbefales økt bruk av *peer reviews* og også *ex ante* koordinering mellom landene av strukturelle reformer. Det siste har også Det europeiske råd etterlyst som en videreutvikling av integreringen i EMU. Pensjonsreformer pekes på som spesielt utfordrende både når det gjelder å gi presise råd og gjennomføre endringer, blant annet pga. involvering av flere rådskonstellasjoner i EU sentralt og pga. omfanget av ulike aktører og interesser i landene. Det pekes blant annet også på at politikkanbefalinger bør kunne gjøres klarere, særlig i forbindelse med håndtering av makroøkonomiske ubalanser. Og fremdeles pekes det på at tidsrammen er trang også for landene, selv om Kommisjonen har framskyndet framleggelsen av sine vurderinger gjennom prosessen.

[Her](#) er det bakgrunnsnotatet som var utarbeidet til diskusjonene i ECOFIN.

I forbindelse med videre integrering i EMU kan det for øvrig nevnes at Kommisjonen tidligere i oktober har luftet ideer om ytterligere indikatorer som kunne integreres systematisk også i prosessen med Det europeiske semester. Dette blant annet for å styrke oppmerksomheten på den sosiale dimensjonen og utfordringene på dette området, slik Det europeiske råd tidligere har påpekt. Noen av medlemslandene har også tidligere uttrykt ønsker om nærmere overvåking av flere indikatorer og fordypet samarbeid for å følge utviklingen i landene. Det må imidlertid kunne konstateres en betydelig skepsis, også i forbindelse med dette ECOFIN-møtet, til en overlessing av indikatorer som skal følges og integreres i de ulike planprosessene. Mange viste til at nåværende prosesser er tilstrekkelige, og at det viktigste er at strukturelle reformer gjennomføres.

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

II EUS BUDSJETTER

Europaparlamentet vil denne uken ta stilling til deler av revidert budsjett for 2013 og dets posisjon på budsjettet for 2014. 2014-budsjettet er spesielt fordi det utgjør første budsjett under det nye *Multiannual Financial Framework* (MFF), EUs langtidsbudsjett for perioden 2014-2020. Behandlingen av MFF ble besluttet flyttet fra Europaparlamentets agenda denne uken til etter 19. november. Prosessene rundt revidert 2013-budsjett, 2014-budsjettet og MFF er under gjensidig påvirkning, ved at Rådet og Parlamentet stadig knytter vilkår på tvers av budsjettene før de er villige til å treffe endelige vedtak.

Revidert 2013-budsjett

Det forventes at Europaparlamentet 24. oktober vil godkjenne en oppjustering på inntektssiden i EUs budsjett for 2013 på 2,7 mrd. euro for å sikre at Kommisjonen kan møte sine betalingsforpliktelser ved forfall. Justeringen skyldes lavere skatte- og tollinntekter enn forventet. Parlamentet skulle i utgangspunktet behandle dette forslaget først den 19. november sammen med de andre tilleggene i 2013-budsjettet.

Europaparlamentet er misfornøyd med måten Rådet for den europeiske union og Europakommisjonen har forsert behandlingen av dette tillegget. Kommisjonens annonsering om det akutte behovet for 2,7 mrd. euro, kom først i en telefonsamtale fra president Barroso i Europakommisjonen til president Schultz i Europaparlamentet mandag 21. oktober, og dette kom overraskende på en rekke parlamentarikere. De er bekymret for rekken med underskudd i EUs budsjetter og at det nye kravet vil kunne skape problemer for prosessen med øvrige nødvendige tilleggsbevilgninger for 2013. Parlamentet har på sin side satt betingelse om tilførsel av ytterligere 3,9 mrd. euro til det reviderte 2013-budsjettet for å vedta EUs langtidsbudsjett (MFF), se nedenfor.

2014-budsjettet

Prosessene rundt 2014-budsjettet ligger også i Europaparlamentet, etter at Rådet vedtok følgende posisjon i september:

- Bevilgningsforpliktelser: 142 mrd. euro
- Betalingsforpliktelser: 135 mrd. euro

Det fokuseres spesielt på tre formål:

- Programmer for bærekraftig vekst og sysselsetting
- Å holde budsjettet på størrelse med medlemslandenes finansieringskapasitet og ha kontroll over administrative utgifter
- Opprettholdelse av en tilstrekkelig margin under budsjett-takene i MFF for å kunne håndtere uforutsette hendelser.

Posisjonen innebærer en reduksjon på 240 millioner euro i bevilgningsforpliktelser og 1 mrd. euro i betalingsforpliktelser sammenliknet med Europakommisjonens forslag. Dette vil utgjøre forhandlingsmandatet for det litauiske presidentskapet vis-a-vis Europaparlamentet.

Europaparlamentet vedtok 23. oktober sin posisjon:

- Bevilgningsforpliktelser: 143 mrd. euro
- Betalingsforpliktelser: 136,5 mrd. euro

Rådet for den europeiske union kritiserer i en [pressemelding](#) Europaparlamentets posisjon fordi den har en utgiftsside som etter Rådets oppfatning ligger for nært opp mot budsjett-takene satt i MFF. Dermed reduseres budsjettfleksibiliteten som kan bli nødvendig for å takle uforutsette hendelser.

Som et resultat av uenigheten vil det bli en treukers forhandlingsperiode mellom Rådet og Europaparlamentet fra 24. oktober til 13. november. Samtalene her vil være avgjørende for å finne en felles løsning på 2014-budsjettet. Det er også forventet at samtalene indirekte vil bidra til en løsning på underskuddsproblemene i 2013-budsjettet og fremme prosessen med endelig vedtakelse av MFF. Hvis man ikke kommer frem til en løsning innen 13. november, må Kommisjonen legge frem et nytt budsjettforslag.

Langtidsbudsjettet (MFF)

Enighet rundt rammeverket for MFF ble nådd i juni 2013, men siden har prosessen stoppet opp. Europaparlamentet vil som nevnt ikke godkjenne MFF før de har fått aksept for de 3,9 mrd. euro som er nødvendige for å dekke ytterligere underskudd i 2013-budsjettet. Rådet har på sin side knyttet tilleggsvilkår til sin godkjenning av ekstrabevilgningen på 3,9 mrd. euro. 19. november blir en avgjørende dato, hvor Parlamentet skal behandle alle utestående justeringer av 2013-budsjettet.

III SKATT

Det Europeiske råd, digital agenda og skatteomgåelse

Skatteunndragelse, aggressiv skatteplanlegging og digital økonomi

Et av hovedtemaene på møtet i Det europeiske råd 24. og 25. oktober var den digitale økonomien. Her ble også enkelte skatte spørsmål adressert, herunder viktigheten av å motvirke skatteunndragelse, aggressiv skatteplanlegging, uthuling av skattegrunnet og skattemotivert inntektsskifting. Det ble diskutert hvordan medlemsstatene skal koordinere sine posisjoner for å oppnå mest mulig EU-konforme løsninger i det arbeidet som skjer innenfor rammen av OECD («Base Erosion and Profit Shifting – BEPS»).

Det er kjent at selskaper innenfor internasjonal digital virksomhet (Facebook, Amazon, Google m.fl.) ofte benytter sofistikerte systemer for «skatteoptimalisering», det vil si tilpasning til eksisterende regler med sikte på å betale minst mulig skatt og avgift. Dette innebærer ikke nødvendigvis at de gjør noe direkte ulovlig, men den aktuelle tilpasningen vil ofte ligge i randsonen av hva som er tillatt/lojalt i henhold til skattereglene. Internasjonale skatteregler og rettslige standarder er ofte uklare og inkonsistente, og i visse tilfeller kan det være høyst usikkert hvor grensene mellom forbudt og tillatt skatteplanlegging går.

På grunn av den digitale økonomiens internasjonale og immaterielle karakter, er den ekstra utsatt for skatteomgåelse og aggressiv skatteplanlegging (selv om dette selvsagt også foregår i annen type virksomhet). Det er ikke alltid klart hvor den digitale virksomheten egentlig finner sted rent geografisk, og dette gjør det blant annet lettere å «flytte» inntekter og fradrag rundt, slik at man oppnår lavest mulig beskatning. Dagens skattesystemer ble ikke utformet med tanke på den digitale økonomien, og dermed kan selskaper innen denne sektoren betale mindre skatt enn deres virksomhet og overskudd i EU skulle tilsi.

Behov for konsistente regler

EU-institusjonene mener det er behov for en felles tilnærming for å utvikle nye regler, slik at medlemsstatenes skattefundamenter beskyttes og en rimelig beskatning sikres også i den digitale sektoren. Med den siste tidens avsløringer av aggressiv skatteplanlegging og skatteunndragelse blant annet gjennom «Offshore leaks», er dette siktemålet blitt enda viktigere for å opprettholde den generelle skattemoralen og tiltroen til skattesystemene. I mange av statene hvor finanskrisen har rammet hardest, er denne tilliten/moralen fra før av skrantende.

Moms på digitale produkter

Også EUs pågående arbeid på merverdiavgiftsområdet ble berørt på toppmøtet, herunder problemene med forskjellige satser på digitale og fysiske produkter som er sammenlignbare. Enkelte stater har f.eks. rett til å anvende lave merverdiavgiftssatser på *fysiske* bøker og aviser, mens sekundærlovgivningen krever at tilsvarende *digitale* produkter skal belegges med høyere satser. Enkelte stater har trosset sistnevnte påbud og innført lave avgifter på digitale produkter som er sammenlignbare med de aktuelle fysiske produktene. EU arbeider for tiden med å komme frem til kompromissløsninger og utvikle regler som blant annet pålegger større grad av avgiftsmessig likebehandling mellom digitale og fysiske produkter.

DER ønsket ellers velkommen Kommisjonens oppnevning av en ekspertgruppe som skal se på beskatning av den digitale økonomien, se nedenfor.

Skattetemaene ble først og fremst *lansert* på oktobermøtet og ikke drøftet i detalj. Det europeiske råd vil komme tilbake til skatterelaterte saker på sitt møte i desember 2013.

Egen ekspertgruppe og «Google tax»

I [pressemelding](#) fra 22. oktober, meldes det at Kommisjonen har opprettet en «High Level Expert Group on Taxation of the Digital Economy». Arbeidsgruppen har som mandat å undersøke hvordan den digitale økonomien i EU kan beskattes på en riktigst mulig måte, med sikte på lansering av konkrete initiativer i løpet av sommeren 2014.

Se også [denne artikkelen](#) som omtaler Frankrikes ønsker om å utarbeide et felles inntektsgrunnlag i EU for skattlegging av digitale selskaper etter en minimumssats, en såkalt «Google tax».