

Skatte- og avgiftspolitik i EU – statusrapport desember 2013

Rapport fra finansråd Astrid Erlingsen, Norges delegasjon til EU

31.12.2013

2013 sett med skatteøyne.....	1
Utvidelse av sparedirektivet.....	3
Direktivet om administrativt samarbeid	4
Et felles konsolidert selskapsskattegrunnlag - CCCTB	5
Avgift på finansielle transaksjoner - FTT	6
Medlemsstatenes egne skatteregimer – “patent boxes” mv.	7
Enkelte andre saker	8

2013 sett med skatteøyne

Et drøyt år etter at Kommisjonen rullet ut sitt [tunge artilleri](#) mot skatteunndragelse og aggressiv skatteplanlegging, avsluttet Det europeiske råd 20. desember sesongen med å gjenta sitt mantra om [forsterket innsats](#) for å fremme rettferdig skattlegging og sikre sårt tiltrengte inntekter til statskassene. Med bakgrunn i finanskrisen og omfattende avsløringer i media om både lovlig og ulovlig skatteplanlegging, har fokuset på skatteomgåelse og unndragelse vært høyere i 2013 enn noen gang tidligere, både i EU og globalt. Og skattekommissær Algirdas Semeta har stadig understreket at Kommisjonen aldri før har vært så produktiv og tatt så mange initiativ på skatteområdet.

Når det kommer til den konkrete implementeringen av tiltak, og ikke minst forståelsen av behovet for ulike virkemidler for bekjempelse av henholdsvis svindel på den ene side og lovlig omgåelse på den annen, er bildet imidlertid noe mer tvetydig. Noen tiltak på skattesiden har blitt gjennomført i 2013, men antakelig langt færre enn de største optimistene hadde håpet på da skattefanen ble heist høyt mot siste halvdel av 2012.



Nordisk time-out mellom Finlands og Sveriges finansministre, Jutta Urpilainen og Anders Borg på ECOFIN 18. desember. Foto: The Council of the European Union

Generelt bad Det europeiske råd (DER) i sitt siste møte før jul om at det blir lagt ytterligere press på å oppnå fremgang i prosessene med bekjempelse av skatteunndragelse og -omgåelse, aggressiv skatteplanlegging, inntektsskiftning/forringelse av skattegrunnlaget (BEPS) og hvitvasking. Mer konkret berømmer DER blant annet Kommisjonens initiativ til å opprette en høynivå-arbeidsgruppe for beskatning av den digitale økonomien og ber om at det legges frem forslag til «effektive løsninger» for denne sektoren. DER etterspør også rask fremgang i arbeidet med å få vedtatt de foreslåtte omgåelsesklausulene i mor/datter-direktivet. Endelig ber DER om at det settes fart på forhandlingene om økt informasjonsutveksling mellom EU og tredjestater og at ECOFIN vedtar det reviderte sparedirektivet innen mars 2014. Disse skattesakene er omtalt i tidligere utgaver av Økonominytt og gjennomgås også kort nedenfor.

I tillegg omtales enkelte andre utvalgte skattesaker som har stått på EUs agenda i 2013.

Utvidelse av sparedirektivet

Forslaget om å utvide [sparedirektivet](#), er blant tiltakene som skal redusere mulighetene for skatteunndragelse. Sparedirektivet hjemler automatisk utveksling av opplysninger mellom medlemsstatene om spareprodukter/kontohavere, for å motvirke at innestående og avkastning blir unndratt beskatning. Formålet er å gi kontohavers hjemstat tilstrekkelig informasjon til å kunne ilagge riktig skattyter korrekt skatt til riktig tid. [Forslaget til utvidelser](#) iplikten til informasjonsutveksling har foreligget siden 2008. Oppmuntret av det nye momentumet på skatteområdet, påla Det europeiske råd på sitt maimøte ECOFIN å vedta endringene innen utløpet av 2013. Endringene går i hovedsak ut på å la flere typer spareprodukter være omfattet av plikten til informasjonsutveksling og å gjøre det mulig å identifisere personer som eier konti gjennom mellomliggende, skattefrie enheter (truster, transparente selskaper mv.). Se nærmere på side 11 ff. i [denne](#) rapporten.

Saken ble behandlet av ECOFIN både 15. november (se omtale [side 11 ff her](#)) og [10. desember](#), uten at det lyktes finansministrene å treffe noe vedtak. Et overveldende flertall av medlemsstater støtter utvidelsen av sparedirektivet, men Luxembourg og Østerrike nekter enn så lenge å forplikte seg. De to landene vil først forsikre seg om at Kommisjonens bilaterale forhandlinger med Sveits, Liechtenstein m.fl. gir sistnevnte stater samme plikt til grenseoverskridende informasjonsutveksling som EUs medlemsstater. Argumentet fra Østerrike/Luxembourg er at man ellers vil stå foran en kapitalflukt fra EU over til land som fremdeles tilbyr banksekretesse. Kommisjonens og de øvrige landenes opplagte motargument er at man står svakere i forhandlingene med Sveits og andre tredjestater hvis man ikke først har sørget for orden i eget hus.

Sveits har på sin side koblet visse *betingelser* til eventuell aksept av automatisk informasjonsutveksling, blant annet at sveitsiske banker må gis økt tilgang til EUs marked for finansielle tjenester, i tråd med verdipapirmarkedsdirektivet ([MiFID](#)). I tillegg ønsker sveitserne et «amnesti» for tidligere skattesaker hvor EU-borgere har hatt innskudd på sveitsiske konti. Kommisjonen har imidlertid gitt klar beskjed om at det er de enkelte nasjonalstatenes anliggende å vurdere hvorvidt de skal undersøke tidligere saker som deres borgere er involverte i. En kobling til markedstilgang for finansielle tjenester har også blitt kontant avvist av EU så langt.

På bakgrunn av de mislykkede forsøkene på å bli enige om endringer i sparedirektivet i ECOFIN, ble temaet igjen brakt opp i møtet i Det europeiske råd (DER) 18.-19. desember. I [konklusjonene](#) fra møtet gis Rådet som nevnt innledningsvis en ny frist til mars 2014 med å få vedtatt utvidelsene. Kommisjonen anmodes videre om å påskynde forhandlingene om tilsvarende løsninger med Sveits og de øvrige tredjestatene. I siste versjon av DERs konklusjonstekster ble vedtakelse av sparedirektivet knyttet opp mot fremdrift i forhandlingene med tredjestatene (med indirekte adresse til forhandlingene med Sveits). Det skal skrives en rapport om disse forhandlingene til marsmøtet i Det europeiske råd. Det er grunn til å anta at Luxembourg og Østerrike nok en gang vil bruke eventuell manglende fremgang i forhandlingene med Sveits som begrunnelse dersom de fremdeles nekter å støtte endringene i sparedirektivet når mars kommer.

Samtidig arbeider Kommisjonen parallelt med forslag til enda flere endringer i sparedirektivet, slik at anvendelsesområdet for informasjonsutvekslingen etter hvert blir [ytterligere utvidet](#). Både Sveits og Liechtenstein har undertegnet såkalte [FATCA](#)-avtaler med USA med ulike grader av plikt til informasjonsutveksling, noe som gir et press på å inngå avtaler med EU om tilsvarende løsninger.



Fra venstre den portugisiske finansminister Maria Luis Albuquerque, Tysklands finansminister Wolfgang Schäuble og den litauiske finansministeren Rimantas Šadžius, Foto: The Council of the European Union

Direktivet om administrativt samarbeid

Det europeiske råd anmoder i sine konklusjoner fra desembermøtet også om at Rådet tidlig i 2014 oppnår overordnet politisk enighet om en utvidelse av virkeområdet for direktivet om administrativt samarbeid mellom medlemsstatene. Også dette direktivet inneholder bestemmelser om informasjonsutveksling, men omfatter mer enn spareprodukter.

Etter [dagens direktiv](#) om administrativt samarbeid omfattes arbeidsinntekt, styrehonorar samt inntekt ved pensjon, livsforsikringsprodukter og fast eiendom. I motsetning til hva som er forutsatt i sparedirektivet, er det ikke plikt til *automatisk* informasjonsutveksling for disse inntektstypene. Plikten er begrenset til opplysninger medlemsstaten allerede har tilgjengelig. Den nærmere definisjonen av hva som skal regnes som *tilgjengelig* informasjon, er imidlertid ikke blitt tolket helt ensartet medlemsstatene imellom.

Etter 2015 er det [foreslått](#) at informasjonsplikten skal utvides til andre inntektstyper; bl.a. utbytte, kapitalgevinst og andre finansielle inntekter. For visse av inntektene er det dessuten foreslått at staten må utveksle informasjonen *automatisk*, altså uavhengig av om medlemsstaten allerede har de aktuelle opplysningene tilgjengelig. Med andre ord vil medlemsstaten ha en selvstendig plikt til å *fremskaffe* slike opplysninger.

Se mer om direktivet om administrativt samarbeid i våre rapporter fra [juni](#) (side 6 ff) og [september](#) (side 11 ff) 2013.

Et relevant spørsmål er hva som er forholdet mellom sparedirektivet og direktivet om administrativt samarbeid. I en viss grad vil det bli en overlapp mellom de to direktivene når/hvis de foreslåtte utvidelsene blir vedtatt. Fra enkelte hold hevdes det at en sammenslåing av regelsettene da vil være naturlig. Som det fremgår av beskrivelsen ovenfor, er det imidlertid usikkert på hvilket tidspunkt dette vil bli en reell problemstilling.

Et felles konsolidert selskapsskattegrunnlag - CCCTB

Arbeidet med forslaget om et felles konsolidert grunnlag for beskatning av selskaper – **CCCTB** (Common Consolidated Corporate Tax Base) har ikke fått noe gjennombrudd i 2013. Forslaget gir regler for å fastsette det skattbare overskuddet i selskaper gjennom felles, grenseoverskridende regler for beregning både av inntekt og tap.

Det er videre foreslått at deklarasjonen av inntekt/fradrag skal kunne gjøres på ett felles dokument for alle medlemsstater. Selskapene skal kunne velge å forholde seg til ett land som administrerer selskapsskatten ("one stop shop"). Det beregnede overskuddet vil bli fordelt mellom medlemslandene etter en nærmere fastsatt fordelingsnøkkel. Det fordelte skattegrunnlaget vil imidlertid bli beskattet etter satsene som gjelder i de ulike medlemsstatene. Satsene er altså ikke foreslått harmonisert.

Konsolideringsaspektet innebærer at selskaper vil kunne trekke fra utgifter i ett land mot inntekter i et annet, noe som bare er påbudt i begrenset omfang i dag. Den nåværende manglende fradragsretten skyldes at medlemsstatene ikke ønsker å gi fradrag for utgifter til erverv av inntekt som den aktuelle staten ikke har beskatningsretten til. Dette følger av allokeringssprinsippet og er i stor grad akseptert av domstolen (med visse unntak) selv om dette isolert sett kan hindre den frie etableringsretten. Tanken bak konsolidering gjennom CCCTB er at økt harmonisering av selskapsbeskatningen også bør føre til større grad av konsolidering av inntekt/fradrag over landegrensene.

Løsningene er foreslått å være valgfrie, slik at det enkelte selskap kan velge å benytte de ulike nasjonale skattesystemene i stedet. Løsningen med CCCTB skal også tilbys selskaper fra tredjeland, slik som norske selskaper, for den delen av virksomheten som drives innenfor EU.

Les mer om selve forslaget i [delegasjonens rapport](#) fra mars 2011, da forslaget først ble fremlagt, og [her](#) på DG Taxuds hjemmesider.

Medlemsstatene har de siste år dempet forventningene når det gjelder det opprinnelige forslaget, og man er blitt enige om å ta en «litt etter litt»-tilnærming. Det fokuseres nå først og fremst på å definere hva som skal med i et felles skattegrunnlag og å finne den riktige metoden for tilordning av inntekter. Forhåpningene om å bli enige om den mer omfattende konsolideringen, hvor det skal gis fradrag på tvers av landegrensene uavhengig av hvor de aktuelle inntektene beskattes, er små. Det litauiske formannskapet sier dessuten i en rapport til Det europeiske råd at det fremdeles er visse medlemsstater som opprettholder sine grunnleggende innvendinger til etableringen av en CCCTB. Det blir nå opp til det greske og senere det italienske formannskapet å forsøke å få prosessen «back on track» i 2014. Det foreligger en viss optimisme om at ECOFIN for første gang vil diskutere de tekniske løsningene i løpet av det greske formannskapet, dvs. i første halvdel av 2014.

Avgift på finansielle transaksjoner - FTT

[Arbeidet med en særskilt transaksjonsavgift på finansielle tjenester](#), den såkalte FTT (Financial Transaction Tax) har også støtt på vanskeligheter i 2013. Arbeidet pågår gjennom en såkalt forsterket samarbeidsprosedyre mellom 11 av medlemsstatene, siden det ikke var mulig å få alle statene med på den videre prosessen.



Fra venstre: Hans Vijlbrief, president i Economic Policy Committee i samtale med Thomas Wieser, president i Economic and Financial Committee. Foto: The Council of the European Union

Avgiften skal bidra til å sikre at finanssektoren yter et rimelig bidrag til 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). Les mer om de ulike forslagene på DG Taxuds [hjemmesider](#), samt i delegasjonens rapport fra [september 2013](#) (side 9ff) og rapporten fra [oktober 2012](#) som omtaler fremleggelsen av førsteutkastet til FTT.

De 11 samarbeidende statene, med Tyskland i spissen, er tilsynelatende fremdeles innstilt på å innføre avgiften. Men det kan virke som om enkelte av landene, herunder Frankrike, Italia og Spania, nå vurderer Kommisjonens utkast som vel ambisiøst.

Dette har sin bakgrunn blant annet i at Rådets juridiske eksperter i september sådde tvil om hvorvidt enkelte sider ved avgiften var forenlige med fellesskapsretten. Innvingingen var knyttet til avgiftens ekstraterritoriale virkning ved at den kan ilegges også der transaksjonen foregår utenfor de 11 deltakende statene (forutsatt at en av transaksjonspartene er hjemmehørende innenfor). Kommisjonens jurister har på sin side tilbakevist påstanden i et ikke-publisert dokument og forsikrer at avgiften er helt i tråd med internasjonale regler om jurisdiksjon.

Uansett har diskusjonene resultert i en viss usikkerhet knyttet til den juridiske holdbarheten og ikke minst den politiske viljen til å gjennomføre forslaget slik det nå foreligger. Det har lenge vært klart at den opprinnelige planen om å sette avgiften i kraft fra 1. januar 2014 måtte skrinlegges, og det er lite trolig at en slik avgift vil bli innført før tidligst i løpet av 2015, og da sannsynligvis i en moderert form.

Medlemsstatenes egne skatteregimer – “patent boxes” mv.

En virkelig stor utfordring for medlemsstatene er å bli enige om løsninger som motvirker den *lovlige* skatteomgåelsen. Ofte blir slik omgåelse omtalt som et resultat av «aggressiv skatteplanlegging», selv om visse medlemsstater selv legger til rette for og (i alle fall stilltiende) aksepterer slik skatteplanlegging. Omgåelsene, som kan ligge mer eller mindre i gråsonen for hva som er tillatt, kan være et resultat av ulikheter i medlemsstatenes skattesystemer eller utilsiktede hull i de mellomstatlige skatteavtalene. Men omgåelsen kan også skyldes at visse medlemsstater tilbyr spesielt gunstige skatteregimer for å tiltrekke seg investeringer fra multinasjonale selskaper. Slike skattesystemer kan da benyttes for å sluse inntekter skattefritt til eller fra lavskatteland innenfor eller utenfor EU.

Det er vanskelig å hindre uønsket skatteplanlegging gjennom enkeltstående tiltak. Et system som eliminerer internasjonal skatteomgåelse ville kreve en global fullharmonisering av både skattegrunnlag og -sats, noe som er utopisk. Videre er det å ta tak i medlemsstatenes interne systemer for beskatning, langt mer politisk krevende enn f.eks. å arbeide for økt informasjonsutveksling. Når EU-institusjonene debatterer aggressiv skatteplanlegging (herunder i Kommisjonens tiltaksplan mot skatteomgåelse fra 2012), vises det stort sett 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. Sett med norske øyne, trår EU-institusjonene her ytterst varsomt.

Enkelte signaler på at det blir tatt tak i disse problemene har man dog sett. Blant annet innledet Kommisjonen i 2013 undersøkelser av skattesystemene i Irland, Nederland og Luxembourg for å undersøke om visse skattemessige begunstigelser i disse landene utgjør statsstøtte som vrir konkurransen i EU. Se mer om dette på side 13 ff i delegasjonens [rapport](#) fra september 2013.

Videre arbeider EUs «Code of Conduct»-gruppe for å motvirke skadelig konkurranse på selskapsskatteområdet. Gruppen har blant annet vurdert det britiske «Patent Box»-regimet. Under disse reglene kan selskaper velge at inntektene fra visse immaterielle eiendeler blir skattlagt med en sats på kun 10 prosent. Dette er en incentiv-ordning rettet mot forskning og utvikling. Også Spania har innført lignende regler. Kommisjonen mener at slike regler er i strid med EUs retningslinjer for foretaksbeskatning og kan representere skadelig skattekonkurranse. Det øker faren for at selskapene tilpasser hvordan man utøver patentrettighetene og at man relokaliserer virksomhet ut fra skattemessige motiver og ikke ut fra det forretningsmessig mest gunstige. Det litauiske formannskapet anbefalte at alle slike systemer i EUs medlemsstater gjennomgås i 2014. Dette gjelder blant annet ordninger i Frankrike, Nederland og Luxembourg.

Kommisjonen oppfordrer generelt medlemsstatene til å foreta en kritisk vurdering av egne skattesystemer for å undersøke om reglene kan gi opphav til skatteomgåelser. De har også blitt oppfordret til å innføre nasjonale skatteomgåelsesregler, slik at det blir lettere å slå ned på uønskede tilpasninger som er i strid med formålet bak fellesskapsreglene. Kommisjonens tiltakspakke fra desember 2012 inneholder et førsteutkast til en generell omgåelsesregel med en referanse til det domstolsutviklede begrepet «wholly artificial arrangements». Se nærmere om dette i punkt 4 i [Kommisjonens anbefaling](#) og i delegasjonens [rapport av 19. desember 2012](#).

I tillegg kommer arbeidet med forsterkning av omgåelsesregler på EU-nivå i de skattedirektivene som allerede eksisterer, herunder Kommisjonens forslag til utvidelse av omgåelsesreglene i [mor/datterdirektivet](#), se omtale på side 14 i delegasjonens [rapport](#) fra november 2013. Det er håp om

at medlemsstatene kan bli enige om bestemmelsenes tekniske utforming i løpet av første halvår 2014.

Enkelte andre saker

Dette er kun eksempler på hva som har vært til behandling på skattefronten i 2013, og listen er langt fra uttømmende. På merverdiavgiftssiden er det blitt fremlagt et forslag til [standardskjema for deklarerings av merverdiavgift](#), som skal gjøre det lettere for bedriftene å overholde reglene og for myndighetene å oppdage svindel. Det har også blitt vedtatt innføring av en rask reaksjonsmekanisme og mulighet for omvendt merverdiavgiftsplikt for tilfeller spesielt utsatt for svindel, se omtale [her](#). Kommisjonen har opprettet en arbeidsgruppe for god skatteadferd (Platform of Tax Good Governance) som blant annet skal vurdere hvordan man best kan bekjempe skatteomgåelse både på nasjonalt og internasjonalt nivå og gjennomføre [Kommisjonens tiltaksplan](#) fra 2012. En annen arbeidsgruppe er som nevnt over opprettet på området for beskatning av den digitale økonomien, se [her](#). Disse sakene og andre er mer utførlig omtalt i tidligere utgaver av Økonominytt, som alle er å finne på [Europaportalen](#). I tillegg kommer skattesakene som har vært behandlet av ESA, Kommisjonen, EFTA- og EU-domstolen. Enkelte av disse er også omtalt i tidligere Økonominytt. I februar kommer en meget interessant sak knyttet til blant annet kriteriet om reell etablering opp for EFTA-domstolen, se kort omtale [her](#).