

Økonomi- og Indenrigsministeriet

International økonomi

Dato: 11.06.12

Samlenotat vedr. dagsorden til Rådsmødet (ECOFIN) den 22. juni 2012

- 1) Energibeskatningsdirektivet
- Orienterende debat
KOM(2011)169
- 2) Kommissionens forslag vedr. en afgift på finansielle transaktioner (FTT) Side 2
- Orienterende debat
KOM(2011)594
- 3) Adfærdskodeks for erhvervsbeskatning
- Rapport til Rådet
- Rådskonklusioner
KOM-dokumenter foreligger ikke
- 4) Forberedelse af DER d. 28.-29. juni 2012: Det Europæiske Semester:
Udtalelser og anbefalinger om medlemslandenes stabilitets- og
konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer
- Generel indstilling
KOM-dokumenter foreligger ikke
- 5) Rådsbeslutninger vedrørende implementering af Stabilitets- og
Vækstpagten
- Vedtagelse
KOM-dokument foreligger ikke
- 6) Konvergensrapport fra Kommissionen (2012)
- Udveksle synspunkter
KOM (2012)257
- 7) Opfølgning på G20-topmødet den 18.-19. juni 2012
- Orientering fra Kommissionen
KOM-dokument foreligger ikke

Dagsordenpunkt 2: Kommissionens forslag vedr. en afgift på finansielle transaktioner (FTT)

Resumé

Kommissionen fremsatte d. 28. september 2011 forslag til direktiv vedr. en fælles ordning for beskatning af finansielle transaktioner (FTT) i EU. Kommissionen foreslår, at der indføres en afgift på finansielle transaktioner i EU foretaget af finansielle institutioner m.v. På ECOFIN d. 8. november 2011 havde man en første drøftelse af Kommissionens forslag. Sagen har efterfølgende været drøftet på ECOFIN d. 13. marts 2012 og på det uformelle ECOFIN d. 30. marts 2012. Forhandlingssituationen i EU om sagen er vanskelig og diskussionen er præget af modsatrettede synspunkter. Konklusionen fra ECOFIN har på den baggrund været, at der er behov for at arbejde videre på grundlag af Kommissionens forslag, samtidig med at der ses på alternativer til en FTT. Formandskabets videre arbejde har fulgt denne "to-vejs-tilgang". ECOFIN ventes d. 22. juni at have en politisk drøftelse af sagen på grundlag af en rapport fra det danske formandskab med henblik på at notere sig status for forhandlingerne og drøfte de mulige videre veje frem.

Der henvises i øvrigt til samlenotat forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN d. 8. november 2011 og ECOFIN d. 13. marts 2012, samt grundnotat i sagen.

KOM(2011)594

Baggrund

EU-landene har i flere omgange i lyset af krisen drøftet mulighederne for yderligere beskatning af den finansielle sektor. Særligt har man drøftet mulighederne for beskatning af finansielle transaktioner (Financial Transaction Tax – FTT) og/eller finansielle aktiviteter (Financial Activities Tax - FAT), dvs. lønsom, overskud m.v. i den finansielle sektor.

Kommissionen har d. 28. september 2011 fremsat et forslag om beskatning af finansielle transaktioner i EU foretaget af finansielle institutioner m.v. Forslaget medfører en harmonisering af medlemsstaternes afgifter på finansielle transaktioner, bl.a. med det formål at sikre et velfungerende indre marked. Forslaget fremsættes på baggrund af et ønske fra Kommissionen om at øge koordineringen af nationale ordninger for beskatning af finansielle tjenesteydelser. En øget koordinering heraf vil ifølge Kommissionen bidrage til en styrkelse af det indre marked. Desuden fremhæver Kommissionen vigtigheden af at sikre, at de finansielle institutioner yder et rimeligt bidrag til dækning af omkostningerne forårsaget af den globale økonomiske og finansielle krise, samt at sektoren beskattes på lige fod med andre sektorer. Kommissionen ønsker desuden, at forslaget skal bidrage til at reducere omfanget af de finansielle transaktioner, der ikke vurderes at øge effektiviteten på de finansielle markeder.

Af DER-konklusionerne fra juni 2010, marts 2011 og oktober 2011 fremgår det, at en global FTT skal undersøges og udvikles yderligere. G20-landene drøftede spørgsmålet om en global afgift på finansielle transaktioner d. 26.-27. juni 2010 og d. 3.-4. november 2011. Af DER-konklusionerne fra marts 2012 fremgår det, at der skal arbejdes videre med og føres yderligere drøftelser om Kommissionens forslag om en FTT. Senest har man drøftet sagen på uformelt DER d. 23. maj 2012.

På ECOFIN d. 8. november 2011 præsenterede Kommissionen sit forslag. Rådets skattearbejdsgruppe har siden gennemført en omfattende teknisk behandling af sagen, som fortsat pågår. Primo februar modtog det danske formandskab et brev fra ni medlemslande, som anmodede det danske formandskab om en fremskyndet proces for behandlingen af Kommissionens forslag, hvilket det danske formandskab åbnede for i forbindelse med præsentationen af formandskabsprogrammet ved ECOFIN d. 24. januar 2012. Der er i forlængelse heraf gennemført yderligere tekniske og politiske drøftelser af sagen under dansk formandskab. Sagen blev drøftet på ECOFIN d. 13. marts 2012 samt på det uformelle ECOFIN d. 30. marts 2012.

ECOFIN d. 22. juni ventes at have en politisk drøftelse af sagen på grundlag af en rapport fra det danske formandskab med henblik på at notere sig status for forhandlingerne i sagen og drøfte de mulige videre veje frem.

Indhold

Kommissionens forslag om en afgift på finansielle transaktioner (FTT)

Den foreslåede afgift pålægges som hovedregel finansielle transaktioner, hvor mindst en af deltagerne i transaktionen er en finansiel institution m.v., der er etableret inden for EU. Forslaget omfatter som udgangspunkt alle finansielle transaktioner. Afgiften pålægges transaktioner med værdipapirer og andre finansielle instrumenter, herunder aktier og obligationer og derivater.

Forslaget undtager dog som udgangspunkt primærmarkedstransaktioner, dvs. ved udstedelse, tildeling og tegning af aktier i selskaber og andre værdipapirer, der kan sidestilles med aktier i selskaber samt obligationer og andre gældsinstrumenter, herunder beviser for sådanne værdipapirer, som ikke er omfattet af direktivforslaget. Primærtransaktioner i investeringsforeninger er ikke undtaget. Det samme gælder forbrugervendte finansielle aktiviteter, såsom forsikringsaftaler, realkreditlån og forbrugerkreditter m.v. Det bemærkes, at selvom realkreditlån ikke er omfattet ved udstedelsen af obligationerne, vil efterfølgende handel med realkreditobligationer være omfattet af afgiften. Derudover undtages transaktioner med Den Europæiske Centralbank, medlemslandenes centralbanker, EU samt en række af EU's institutioner.

Anvendelsesområdet omfatter køb og salg, samt øvrige aftaler om indgåelse af finansielle forpligtelser, der indebærer en overførsel af kreditrisiko mellem transaktionsparterne. Når finansielle instrumenter, der er afgiftspligtige ved køb og salg, er genstand for en overførsel mellem enheder i en koncern, skal denne overførsel ligeledes beskattes ifølge forslaget, selvom der ikke er tale om køb og salg. Ved indgåelse af derivataftaler, der indebærer, at en række øvrige finansielle instrumenter stilles til rådighed for parterne, er det ikke alene derivataftalen, der omfattes af afgiften, men også de øvrige finansielle instrumenter, der pålægges afgiften.

Begrebet "*finansielle institutioner*" dækker over en bred vifte af finansielle enheder, herunder bl.a. pengeinstitutter og andre kreditinstitutter, forsikrings- og genforsikringsselskaber, investeringselskaber og investeringsforeninger, pensionsfonde, arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser, børser og andre organiserede markeder. Endvidere vil også andre aktører, der i væsentligt omfang udfører bestemte finansielle aktiviteter, kunne falde ind under begrebet finansiel institution. En række finansielle institutioner er specifikt undtaget fra begrebet. Det drejer sig om Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF), internationale finansielle institutioner og centrale modparter (dvs. clearingscentraler og lignende, som agerer som mellemlid i finansielle handler). Afgiften pålægges bruttotransaktioner. Ikke-finansielle virksomheder vil dog også kunne komme til at hæfte for afgiften på baggrund af de foreslåede hæftelsesregler.

Forslaget fastlægger afgiftens territoriale rækkevidde og medlemsstaternes beskatningsrettigheder på basis af det såkaldte residensprincip. For således at kunne pålægge afgiften skal mindst en af de finansielle institutioner, der er part i transaktionen, være hjemmehørende i et medlemsland. Kommissionen foreslår en minimumsharmonisering af afgiften, hvilket indebærer, at medlemslandene selv kan fastsætte det nationale afgiftsniveau. Minimumssatsen er 0,1 pct. af handelsværdien for alle finansielle transaktioner bortset fra handel med derivater, hvor minimumssatsen er 0,01 pct. af værdien af de underliggende aktiver. Afgiften skal afregnes af køber og af sælger i en finansiel handel, der er foretaget af finansielle institutioner m.v.

Direktivforslaget medfører, at medlemsstaterne skal ophæve eventuelle nationale regler om skatter og afgifter på finansielle transaktioner samt fremover undlade at indføre nye skatter og afgifter af sådan karakter. Kommissionen lægger op til, at afgiften implementeres i medlemsstaternes love og administrative bestemmelser senest d. 31. december 2013 med virkning fra 1. januar 2014.

Statusrapport til ECOFIN

ECOFIN ventes på rådsmødet d. 22. juni at have en politisk drøftelse af sagen på grundlag af en rapport fra det danske formandskab til ECOFIN. Rapporten redegør bl.a. for status for de tekniske forhandlinger i sagen samt ser på mulige videre veje frem. Rapporten har været drøftet i Rådets skattearbejdsgruppe. Rapporten udgør formandskabets afrapportering af det arbejde, der har pågået i arbejdsgruppen under det danske formandskab.

Det bemærkes i rapporten til ECOFIN, at man under dansk formandskab har arbejdet intensivt med Kommissionens FTT-forslag og har gennemført yderligere tekniske drøftelser i rådsarbejdsgruppen samt politiske drøftelser i ECOFIN. Det er konklusionen fra de indtil nu gennemførte ECOFIN-drøftelser under dansk formandskab, at der følges en "to-vejs-tilgang", hvor der gennemføres yderligere tekniske analyser og politiske drøftelser på basis af Kommissionens FTT-forslag, samt at det er nødvendigt også at se på mulige alternativer i det videre arbejde. Formandskabet har i forlængelse heraf afsøgt mulighederne for et kompromis indenfor rammerne af FTT-forslaget.

Rapporten redegør bl.a. for nogle af de emner, som har været drøftet under forhandlingerne om FTT-forslaget, herunder for Kommissionens erklærede formål med forslaget, de budgetmæssige og økonomiske virkninger af forslaget (der henvises til afsnittet under statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser for uddybning heraf), spørgsmål i relation til niveauet af afgiftssatserne og omfanget af afgiftsgrundlaget¹, mulige undtagelser fra afgiften for fx pensionsfonde, spørgsmål i forhold til imødegåelse af udflytning af finansiell aktivitet og skatteunddragelse² m.v.

Rapporten redegør for, at man, jf. retningslinjerne fra ECOFIN, har drøftet alternative muligheder til Kommissionens FTT-forslag, herunder fx en transaktionsafgift, der bygger på principper for den britiske stempelafgift, en balanceafgift pålagt finansielle institutionens balance, en skat på finansiell aktivitet på linje med den danske lønsumsafgift, direkte regulering m.v.

Det bemærkes i rapporten, at nogle medlemslande er af den opfattelse, at såfremt muligheden for at indføre en FTT indenfor en overskuelig periode skal afsøges yderligere, bør et videre arbejde fokusere på en trinvis tilgang. Dette vil indebære, at der i første omgang tages udgangspunkt i et afgiftsgrundlag, som er smallere end foreslået af Kommissionen, og som alene kunne bestå af aktier og enkelte andre aktiver (fx obligationer bortset fra statsobligationer), med mulighed for en udvidelse til også at omfatte øvrige finansielle instrumenter, herunder finansielle derivater m.v., på et senere tidspunkt.

I rapporten bemærkes det også, at drøftelserne i rådsarbejdsgruppen har vist, at nogle lande er imod en FTT på EU-niveau og at nogle lande ønsker at se på alternative muligheder for yderligere beskatning og regulering af den finansielle sektor.

Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113. Det betyder, at forslaget skal vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

¹ Dette vedrører konkret spørgsmål i forhold til at sikre beskatningsmæssig ligebehandling af de forskellige finansielle instrumenter og lige konkurrencevilkår for finansielle institutioner m.v. og i hvilket omfang afgiftsgrundlaget som foreslået til en start skal omfatte alle former for finansielle instrumenter (aktier, obligationer, derivater m.v.) eller til en start være smallere omfattende fx alene aktier og indføre overgangsordninger eller afvente yderligere tekniske fremskridt, før yderligere finansielle instrumenter inkluderes i afgiftsgrundlaget.

² Herunder har man drøftet muligheden for i visse situationer at kombinere Kommissionens foreslåede beskatningsprincip – det såkaldte udstedelsesprincip, som fastlægger beskatning alt efter hvor de finansielle institutioner er hjemmehørende, med det såkaldte udstedelsesprincip, som fastlægger beskatning alt efter hvor det finansielle instrument er udstedt. De to principper indebærer forskellige risici for omgåelse og udflytning af aktivitet.

Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i direktivforslaget, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Formålet med den foreslåede afgift er ifølge Kommissionen at sikre, at de finansielle institutioner m.v. bidrager til dækningen af de omkostninger, den globale økonomiske og finansielle krise har påført de offentlige finanser. Desuden har afgiften til formål at harmonisere medlemsstaternes hidtil ukoordinerede nationale skattemæssige tiltag, der ifølge Kommissionen fragmenterer og konkurrenceforvrider den finansielle sektor og dermed hæmmer funktionaliteten af det indre marked.

Kommissionen anfører, at risikoen for, at uni- og bilaterale skattemæssige tiltag eller mangel på samme vil medføre potentielle dobbeltbeskatnings- og dobbelt ikke-beskatningssituationer for de finansielle institutioner m.v., neutraliseres med et harmoniseret regelsæt til beskatning af finansielle transaktioner. En manglende harmonisering på området kan således medføre skattemotiverede flytninger i den finansielle sektor inden for EU.

Målet om et smidigt og funktionelt indre marked kan ifølge Kommissionen ikke opnås på baggrund af medlemsstaternes ukoordinerede nationale skattemæssige tiltag. Målet om et smidigt funktionelt indre marked kan i praksis heller ikke opnås på baggrund af medlemsstaternes dobbeltbeskatningsoverenskomster, da det europæiske netværk af overenskomster ikke er fuldstændigt. En fuldstændiggørelse af netværket vil, om muligt, ikke være realistisk på kort sigt.

Kommissionen vurderer således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentets udtalelser

Kommissionens forslag til et direktiv om en fælles europæisk afgift på finansielle transaktioner har været forelagt Europa-Parlamentet i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113, hvorefter Rådet i givet fald træffer beslutning med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentets fagudvalg for økonomiske og monetære anliggender, ECON-udvalget, vedtog d. 25. april 2012 ændringsforslag til Kommissions forslag i form af en resolution (betænkning), som udgør Europa-Parlamentets høringssvar til FTT-forslaget. Europa-Parlamentet har endeligt vedtaget denne betænkning i forbindelse med plenarforsamlingen d. 21.-24. maj 2012.

Ifølge Europa-Parlamentets betænkning støttes Kommissionens forslag til en fælles afgift på finansielle transaktioner.

Europa-Parlamentet fokuserer overordnet på og foreslår modvirkende tiltag, som generelt går videre end Kommissionens forslag, til at adressere de udfordringer, der er forbundet med en FTT på EU-niveau, herunder risikoen for udflytning af finansiell aktivitet til tredjelande og omgåelse af FTT'en. Europa-Parlamentet lægger desuden vægt på, at en gruppe medlemsstater kan indføre en FTT gennem såkaldt forstærket samarbejde, jf. Traktatens bestemmelser (som kræver, at mindst ni lande er for og alle andre muligheder først er udtømte), hvis det ikke er muligt at opnå enighed blandt alle EU's medlemsstater om en FTT. Europa-Parlamentets ændringsforslag indeholder visse undtagelser fra FTT'en i forhold til Kommissionens forslag, særligt for pensionsfonde.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Danmark har ingen tilsvarende lovgivning. En vedtagelse af direktivforslaget vil kræve indførelse af en ny lov om afgift på finansielle transaktioner. Derudover forventes en vedtagelse af forslaget i den foreliggende form ikke at ville kræve ændringer af gældende dansk lovgivning.

Statsfinansielle konsekvenser

For Danmark skønnes en afgift på finansielle transaktioner at medføre et umiddelbart merprovenu. Størrelsen af proventet er usikkert, og vil afhænge af en række faktorer og antagelser om bl.a. den

forventede udflytning af finansiel aktivitet, overvæltning af afgiften og de finansielle markeders reaktion m.v. En afgift på finansielle transaktioner vil givetvist medføre øgede handelsomkostninger for forbrugerne af finansielle ydelser. De øgede omkostninger for forbrugerne af de finansielle ydelser vil reducere grundlaget for en række andre skatter og afgifter, herunder aktieavancebeskatningen, pensionsafkastbeskatningen og pensionsbeskatningen m.v. Afgiften vil derfor givetvist medføre et mindre provenu fra de berørte skatter og afgifter, hvilket vil reducere det samlede forventede provenu fra afgiften. For handel med statspapirer er der isoleret set en sandsynlighed for, at provenuet af afgiften reduceres, i det omfang statens finansieringsomkostninger vil stige som følge af potentielt mindre likviditet på statspapirmarkedene som en konsekvens af afgiften.

Kommissionens skøn er, at det samlede umiddelbare provenu fra afgiften vil udgøre ca. 57 mia. EUR årligt (svarende til ca. 425 mia. kr.). Provenuet vil dog i høj grad afhænge af markedernes reaktioner og risikoen for omgåelse af afgiften, herunder også snyd. Provenuskønnet er derfor meget usikkert, og Kommissionen bemærker, at provenuet kan variere fra 16,4 mia. EUR til 400 mia. EUR afhængigt af antagelser om grundlagets følsomhed, den præcise udformning og afgrænsning af base og satser m.v.

Kommissionen har i forbindelse med forslaget om den næste flerårige finansielle ramme for 2014-2020 fremsat særskilte supplerende forslag om, at provenuet fra en FTT delvist skal være et finansieringselement for EU's budget i form af en egen indtægt (og reducere BNI-bidraget til EU fra medlemslandene) og delvist tilgå landenes nationale budgetter. Dette vil givetvist kunne få statsfinansielle konsekvenser for Danmark, men dette er ikke en del af det foreliggende forslag til beskatning af finansielle transaktioner.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Samlet er den umiddelbare vurdering, at direktivforslaget på længere sigt vil indebære et fald i BNP. Forslaget vil derfor på længere sigt have negative samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark. Størrelsen heraf afhænger af en række usikre faktorer, herunder risikoen for udflytning af finansiel aktivitet og dermed faldende omsætning på de finansielle markeder, reduktion af andre skatte- og afgiftsgrundlag m.v. Omfanget af disse risici er usikkert.

Kommissionen skønnede i sin konsekvensanalyse fremlagt i forbindelse med forslaget i september 2011, at en transaktionsafgift på lang sigt potentielt vil føre til et fald i den økonomiske aktivitet på niveauet ½-1¾ pct. afhængig af effektiviteten af afgiftens indretning, som skal imødegå de negative effekter (fx afgiftsundtagelse for udstedelser af aktier, obligationer m.v.), særligt gennem et fald i investeringsniveauet. Kommissionens tjenestegrene har i supplerende papirer i maj 2012, hvor beregningsforudsætningerne er ændret, revideret sine tidligere skøn af konsekvenserne ved at indføre en transaktionsafgift til at føre til et langsigtet fald i BNP på i niveauet 0,28 pct. Skønnene er forbundet med stor usikkerhed.

Høring

Forslaget har været i høring hos relevante erhvervsorganisationer og myndigheder. Resume af høringssvarene er blevet oversendt til Folketingets orientering sammen med grundnotat om Kommissionens forslag d. 11. november 2011.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Den konkrete sag er blevet forelagt Folketingets Europaudvalg d. 4. november 2011 forud for ECOFIN d. 8. november 2011 og d. 12. marts 2012 forud for ECOFIN d. 13. marts 2012. Der henvises i øvrigt til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt 11. november 2011.

EU-landene har i lyset af krisen i ECOFIN i flere omgange drøftet mulighederne for yderligere beskatning af den finansielle sektor. Der henvises til samlenotater oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN d. 8. juni, 7. september, 19. oktober og 7. december 2010 og d. 17. maj 2011.

Holdning

Regeringens holdning

Kommissionens forslag har pga. den bredt definerede base tilsyneladende et betydeligt provenupotentiale. Forslaget kan formentlig bidrage til at reducere kortsigtet og gentagen – ofte computerbaseret - handel (såkaldt high frequency trading), der primært har kortsigtede gevinster for øje, men som kan have utilsigtede konsekvenser for markedet.

Forslaget medfører en række udfordringer, herunder risici ift. fald i økonomisk aktivitet samt udflytning af finansiell aktivitet til lande udenfor EU m.v., hvorfor det nuværende forslag på den baggrund ikke findes hensigtsmæssigt.

Andre landes holdning

Forhandlingssituationen i EU og globalt i spørgsmålet om en afgift på finansielle transaktioner er præget af modsatrettede synspunkter. Landenes synspunkter har generelt ikke ændret sig væsentligt i forbindelse med de hidtidige drøftelser af sagen på EU-niveau.

En række EU-lande støtter en afgift på finansielle transaktioner. EU-lande som ønsker eller kan acceptere en afgift, adskiller sig imidlertid i deres syn på, hvorvidt en sådan afgift kræver en globalt koordineret tilgang, eller kan indføres alene i EU. Blandt de lande som generelt kan støtte forslaget, er der også forskellige holdninger til den konkrete tekniske indretning af FTT'en.

Andre lande er skeptiske eller helt afvisende overfor indførelsen af en afgift på finansielle transaktioner. Det vurderes på den baggrund ikke sandsynligt, at forslaget i dets nuværende form, som det vil være påkrævet, vil kunne samle enstemmig opbakning blandt EU-landene i Rådet.