



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til RÅDETS DIREKTIV

**om gennemførelse af forstærket samarbejde på området for afgift på finansielle
transaktioner**

{COM(2013) 71 final}

{SWD(2013) 28 final}

1. INDLEDNING

Den 28. september 2011 vedtog Kommissionen et forslag¹ til Rådets direktiv om en fælles ordning for beskatning af finansielle transaktioner ("AFT") og om ændring af direktiv 2008/7/EF².

På de syv møder i Rådets fiskalgruppe (indirekte beskatning) (AFT) (i det følgende "Rådets fiskalgruppe"), først under det polske formandskab og dernæst under det danske, blev et stort antal alternative udformninger til en AFT med basis i Kommissionens forslag fremlagt, undersøgt og drøftet, og det blev bekræftet, at der ikke kunne opnås enstemmighed blandt medlemsstaterne om en fælles AFT-ordning, uanset om det drejer sig om Kommissionens forslag eller en variant heraf.

På Rådets møde den 22. juni 2012 fastholdt de medlemsstater, der allerede tidligere havde tilkendegivet deres modstand mod en fælles AFT-ordning, deres standpunkt. På den baggrund udtalte flere andre medlemsstater, at de agtede at anmode om bemyndigelse til at indføre et forstærket samarbejde i henhold til artikel 20 i TEU og artikel 329 i TEUF.

På den baggrund har 11 medlemsstater (Østrig, Belgien, Estland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien) rettet formelle anmodninger til Kommissionen med angivelse af, at de ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på området for oprettelse af en fælles AFT-ordning, og at Kommissionen burde fremsætte et forslag til Rådet med henblik herpå.

Den 23. oktober 2012 fremlagde Kommissionen sine konklusioner for så vidt angår disse anmodninger. Den kunne ikke påvise et eneste tilfælde, hvor disse anmodninger ikke overholdt traktatbestemmelser, og efter at have vurderet de politiske muligheder for at bringe sagen videre fremsatte den et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til forstærket samarbejde på området for afgift på finansielle transaktioner. Efter Europa-Parlamentets godkendelse den 12. december 2012 gav Rådet bemyndigelse til proceduren for forstærket samarbejde den 22. januar 2013.

2. PROCEDURSPØRGSMÅL OG HØRING AF BERØRTE PARTER

Som krævet i retningslinjerne for konsekvensanalyser er der i forbindelse med denne analyse foretaget høring af alle berørte parter. Denne analyse af løsningsmodeller og virkningerne af at gennemføre et forstærket samarbejde på området for afgift på finansielle transaktioner havde fordel af og bygger på den konsekvensanalyse, der ledsagede Kommissionens oprindelige forslag³, hvor der blev foretaget en omfattende høring, bilagene til den pågældende konsekvensanalyse samt yderligere analyser, der er foretaget og offentliggjort af Europa-Kommissionen⁴.

¹ KOM(2011) 594 af 28. september 2011.

² Rådets direktiv 2008/7/EF af 12. februar 2008 om kapitaltilførselsafgifter, EUT L 46 af 21.2.2008, s. 11-22.

³ SEK(2011)1102 endelig.

⁴ Se f.eks. det særlige websted, som Europa-Kommissionen har oprettet i forbindelse med afgiften på finansielle transaktioner http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm, eller ECFIN(2012) - Securities Transaction Taxes: Macroeconomic Implications in a General-Equilibrium Model (økonomipapir udarbejdet af Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) på http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

3. PROBLEMSTILLING

Den finansielle sektor og andre sektorer er for øjeblikket underlagt en række ikke-harmoniserede nationale afgifter på finansielle transaktioner, som rejser spørgsmål om nulbeskatning og dobbeltbeskatning både i EU11+ og i de ikke-deltagende medlemsstater og dermed en fragmentering af det indre marked for finansielle tjenesteydelser. Et af hovedformålene med de nylige initiativer til beskatning af den finansielle sektor har været og er stadig at modtage et rimeligt og væsentligt bidrag fra den finansielle sektor til finansieringen af de redningsaktioner, som den havde fordel af enten direkte eller indirekte. Den økonomiske udvikling siden den økonomiske og finansielle krises udbrud og den forholdsvis vellykkede stabilisering af de finansielle markeder indebærer ikke en ændring af karakteristikaene ved de problemer, der skal løses, dvs. enorme omkostninger til redning af den finansielle sektor, der er præfinansieret af skatteyderne, det stadig mere påtrængende behov for at få de offentlige finanser tilbage på ret køl og manglen på et rimeligt og væsentligt bidrag fra den finansielle sektor.

4. MÅL

Følgende generelle mål kan fastsættes:

- Harmonisere den eksisterende lovgivning
- Begrænse uønsket markedsadfærd og dermed stabilisere markederne
- Sikre, at finansielle institutioner yder et rimeligt og væsentligt bidrag til dækning af omkostningerne forårsaget af den seneste krise.

5. LØSNINGSMODELLER

Det basisscenarie, som alternative løsningsmodeller skal benchmarkes i forhold til, bør være en situation, hvor der ikke kan opnås enighed om en fælles AFT-ordning, hverken hvad angår EU27 eller EU11+.

Dette basisscenarie er kendetegnet ved en række forskellige ukoordinerede nationale ordninger under konstant ændring (da nogle medlemsstater besluttede at ændre deres ordninger eller indføre nye former for AFT)⁵, som generelt er kendetegnet ved følgende:

- Afgiften har i de fleste lande et ret snævert anvendelsesområde, som generelt kun dækker handel med værdipapirer (navnlig aktier) på regulerede markeder, med begrænset eller ingen beskatning af derivater eller OTC-transaktioner
- Betydelig substitution af finansielle instrumenter for at undgå beskatning
- Særlige undtagelser for instrumenter og aktører (f.eks. for derivater, aktier/andele i investeringsinstitutter, prisstillere, mæglere/børshandlere osv.)
- Afgiftsopkrævningen sker normalt gennem formidlere/mæglere, og afgiften opkræves typisk ikke i begge ender af den finansielle transaktion.

Disse afgifter genererer derfor et ret beskedent provenu og ansporer ikke til frivillig regeloverholdelse, og de afgiftsordninger, der er indført, tilsidesætter et grundlæggende

⁵ I området for forstærket samarbejde har tre medlemsstater indført forskellige former for AFT, mens mindst tre andre - på det tidspunkt, hvor dette analysedokument blev udarbejdet - planlagde at indføre deres egne nationale ordninger i nær fremtid.

beskatningsprincip, som primært tager sigte på skabelse af provenu, dvs. at behandle lignende begivenheder (aktører, instrumenter, markeder) på lignende måde. Dette medfører på sin side konkurrenceforvridning både i de enkelte medlemsstater og inden for det indre marked.

For at afhjælpe disse mangler i forbindelse med basisscenariet kunne man have overvejet forskellige alternative foranstaltninger:

- Løsningsmodel A: en AFT på globalt niveau
- Løsningsmodel B: en AFT på EU27-niveau
- Løsningsmodel C: en AFT på EU11+-niveau gennem forstærket samarbejde
- Løsningsmodel D: en AFT koordineret uden for EU-traktaternes rammer.

Løsningsmodel A og B må forkastes for den nærmeste fremtid på grund af manglende politisk gennemførlighed.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

Den konsekvensanalyse, der ledsagede det oprindelige forslag fra september 2011, har klart vist, at ingen af målene om at beskatte den finansielle sektor ville blive nået uden en koordineret EU-indsats. Med andre ord ville det, hvis man udelukkende baserede sig på ukoordinerede nationale foranstaltninger, resultere i utallige forskellige nationale ordninger for beskatning af den finansielle sektor, hvilket ville skade et velfungerende indre marked og give anledning til en lang række tilfælde af dobbeltbeskatning og – endnu vigtigere – af dobbelt nulbeskatning trods det overordnede mål om at sikre, at den finansielle sektor yder et rimeligt og væsentligt bidrag til finansiering af omkostningerne forårsaget af krisen. Der ville ikke blive tale om afgiftsneutralitet blandt forskellige produkter, markeder og aktører, og det ville være let for aktørerne at udforme deres transaktioner, navnlig de mere mobile transaktioner, således at der ikke skulle betales nogen afgift. Den potentielle indtægtskilde ville derfor være temmelig lille og ubetydelig (eventuelt med undtagelse af værtslande for store finanscentre), og beskatningen ville stort set ikke bidrage til at styrke effektiviteten af bestemmelser, der skal modvirke aktiviteter, som ikke forbedrer de finansielle markeders funktion og stabilitet, samtidig med, at der tilskyndes til kortsigtet adfærd og "rent seeking".

På baggrund af denne benchmark og i mangel af en global løsning ville en fælles ordning for en afgift på finansielle transaktioner (AFT) for EU27 som foreslået af Kommissionen i september 2011 (løsningsmodel B) give meget positive resultater i alle henseender. Den havde været i stand til at undgå enhver form for dobbeltbeskatning eller dobbelt nulbeskatning inden for EU27 og udforme beskatningen på en måde, der er neutral for alle aktører, alle markeder og alle instrumenter. Takket være dens brede grundlag og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af udflytning, skatteunddragelse og skatteundgåelse ville en fælles ordning for EU27 have gjort det muligt at sikre, at den finansielle sektor yder et rimeligt og væsentligt bidrag til finansiering af omkostningerne forårsaget af krisen, og samtidig modvirke nogle af de aktiviteter, som ikke forbedrer de finansielle markeders funktion og stabilitet.

Løsningsmodellen i form af oprettelse af en fælles AFT-ordning for EU27 var imidlertid ikke mulig af politiske årsager og vil ikke kunne opnås i nær fremtid. 11 medlemsstater, der repræsenterer omkring to tredjedele af hele økonomien i EU27, har derfor anmodet om bemyndigelse til at gå videre på grundlag af et forstærket samarbejde (løsningsmodel C) og på basis af målene og anvendelsesområdet for Kommissionens oprindelige forslag. Selv om en fælles AFT-ordning på EU11+-niveau ikke vil være lige så effektiv som den samme politik

gennemført på EU27-niveau (det vil ikke være muligt at undgå alle tilfælde af dobbeltbeskatning i hele EU27, så længe ikke alle medlemsstater har tilsluttet sig AFT-jurisdiktionen, og bestemmelserne til bekæmpelse af udflytning/skatteunddragelse vil, omend de stadig er meget effektive, også være lidt mindre effektive end den samme AFT under en EU27-ordning), vil der være tale om en betydelig forbedring i forhold til basisscenariet.

Under det danske formandskab var flere delløsninger af AFT også blevet drøftet på de seks møder i Rådets fiskalgruppe. Samtidig fandt disse drøftelser sted ud fra den antagelse, at den fælles AFT-ordning ville blive anvendt på EU27-niveau og ikke med hensyn til en undergruppe af medlemsstater. De samme diskussioner kan imidlertid også dukke op i drøftelserne i undergruppen af medlemsstater. De forskellige varianter, der behandles, kan grupperes i følgende fire delløsninger:

- permanent undtagelse fra direktivets anvendelsesområde for visse finansielle instrumenter, f.eks. udstedelse og indløsning af aktier i investeringsinstitutter eller AIF, handel med statsobligationer og -beviser eller indgåelse og ændring af repo- og derivataftaler (delløsning C.1)
- permanent undtagelse fra direktivets anvendelsesområde for visse aktører, f.eks. forvaltere af offentlig gæld, regionale udviklingsbanker, aktiviteterne i forbindelse med pensionsfonde under søjle II og søjle III, såkaldte "internalisers" som f.eks. prisstillere, mæglere/børshandlere og investorer, som handler for egen regning (delløsning C.2)
- styrkelse af den fælles ordnings foranstaltninger til bekæmpelse af udflytning ved at supplere princippet om etableringssted med elementer af princippet om udstedelsessted samt ændring af den regionale afgiftsincidens ved at ændre rækkefølgen af kriterier, der også er bestemmende for tildelingen af beskatningskompetence i de forskellige medlemsstater (delløsning C.3), og
- kun gradvis indførelse af den fælles ordning, dvs. midlertidig undtagelse for visse aktører, markeder og produkter og kun gradvis udvidelse af afgiftsgrundlaget (delløsning C.4). Der kan derfor gå mange år, inden anvendelsesområdet og målene som foreslået af Kommissionen i dens oprindelige forslag vil være gennemført.

Ifølge analysen af virkningerne af forskellige løsningsmodeller ville både løsningsmodel C og de fire delløsninger, der er analyseret, stadig give bedre resultater end basisscenariet, hvor der ikke foretages noget i alle henseender (angivet med symbolet "+" i tabellen nedenfor), med undtagelse af kriteriet "bekæmpelse af skatteunddragelse", da en nulbeskatning i forbindelse med de mest mobile afgiftsgrundlag i et sådant tilfælde kunne vise sig at være det mest dominerende mønster i nationale beskatningsordninger. Kun delløsning C.3 ville imidlertid give lige så gode eller endog bedre resultater (med hensyn til skabelse af provenu og bekæmpelse af udflytning) end Kommissionens oprindelige forslag justeret for EU11+ (løsningsmodel C).

På grundlag af analysen er det imidlertid også muligt at konkludere, at nogle af de mere skræddersyede foranstaltninger i delløsning C.1-C.3 bør overvejes vedtaget, mens delløsning C.4 (indfasning af en fuldtudviklet AFT) ville være forbundet med betydelige mangler i forhold til på én gang at oprette en fælles AFT-ordning, der dækker alle produkter, alle aktører og alle markeder.

I betragtning af, at det er umuligt at oprette en fælles AFT-ordning på EU27-niveau, og i lyset af denne analyse af løsningsmodeller og virkninger kunne den mest lovende politik derfor

være at indføre den fælles ordning som foreslået af Europa-Kommissionen i september 2011, men med hensyn til undergruppen af 11 medlemsstater på grundlag af et forstærket samarbejde, og samtidig justere og supplere den med følgende elementer af delløsning C.1, C.2 og C.3:

- udelukke udstedelsen af andele og aktier i investeringsinstitutter og AIF fra direktivets anvendelsesområde for ikke at risikere at beskatte kapitaltilførsler
- udelukke forvaltere af offentlig gæld fra direktivets anvendelsesområde for ikke at hæmme deres aktiviteter med hensyn til beroligelse af markedet
- tilføje elementer af princippet om udstedelsessted og supplere kriteriet om "bemyndigelse" for at lukke et potentielt "hul" i forbindelse med forstærket samarbejde og derved styrke forslagens foranstaltninger til bekæmpelse af udflytning.

Det kunne overlades til forhandlingerne mellem de deltagende medlemsstater at nå frem til, i hvilket omfang de ønsker at ændre rækkefølgen af kriterier, der er bestemmende for, hvilken medlemsstat der er etableringsmedlemsstat, samt den regionale afgiftsincidens, navnlig når de blev enige om noget, de alle kunne anse for at være en rimelig ordning for provenufordeling.

Tabel 1: Sammenligning af de forskellige løsningsmodeller*

	Indre marked	Afgifts-neutralitet	Bekæmpelse af udflytning /unddragelse	Potentielt yderligere provenu	Modvirke overdreven risikotagning, "rent seeking", kortsigtet adfærd
Basisscenarie (ingen handling)	0	0	0	0	0
Løsningsmodel C (AFT på EU11-niveau)	++	+++	++	+++	++
<u>Delløsning C.1</u> (EU11, men permanent undtagelse for instrumenter)	++	++	+	++	++
Investeringsinstitutter /AIF	++	++	++	++	++
Offentlig gæld	++	++	+	+++	++
Repoaftaler	++	0	0	+	0
Derivater					
<u>Delløsning C.2</u> (EU11, men permanent undtagelse for aktører)					
Forvaltere af offentlig gæld	++	+++	++	+++	++
Udviklingsbanker	+	++	+	+++	++
"Internalisers"	+	+	+	+	0

Pensionsfonde	+	++	+	++	+
<u>Delløsning C.3</u> (EU11, men ændring af kriterierne i artikel 4)					
Tilføje elementer af princippet om udstedelsessted	++	+++	++	+++	+++
Ændre rækkefølgen af kriterier	./.	./.	./.	./.	./.
Genoprette effekten af kriteriet om "bemyndigelse"	++	+++	++	+++	+++
<u>Delløsning C.4</u> (EU11, men gradvis /midlertidige undtagelser)					
	++	+	+	0 til +++	0+

* Virkningerne er for EU11+ i forhold til basisscenariet uden handling.

7. GENNEMFØRELSE, OVERVÅGNING OG EVALUERING

Evalueringen af de makroøkonomiske og mikroøkonomiske konsekvenser af anvendelsen af lovgivningsforanstaltningen vil kunne finde sted tre år efter ikrafttrædelsen af de lovgivningsforanstaltninger, der skal gennemføre direktivet. Kommissionen vil derpå kunne forelægge Rådet en rapport om direktivets tekniske funktion.