



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.2.2013
SWD(2013) 29 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Föslag till RÅDETS DIREKTIV

**om genomförande av det fördjupade samarbetet på området för skatt på finansiella
transaktioner**

{COM(2013) 71 final}

{SWD(2013) 28 final}

1. INLEDNING

Den 28 september 2011 antog kommissionen ett förslag till rådets direktiv¹ om ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG².

Det har hållits sju möten i rådets arbetsgrupp för skattefrågor – indirekt beskattning (skatt på finansiella transaktioner) (nedan kallad *rådets arbetsgrupp*), först under det polska ordförandeskapet och senare under det danska ordförandeskapet. Det framkom vid dessa möten, där man även undersökte och diskuterade alternativa utformningar av skatt på finansiella transaktioner med på grundval av kommissionens förslag, att det inte var möjligt att uppnå enhälligt stöd från samtliga medlemsstater för ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner, oberoende av om det var i linje med kommissionens förslag eller i linje med någon annan variant av det.

De medlemsstater som redan tidigare uppgivit att de motsatte sig ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner stod fast vid denna ståndpunkt vid rådets möte den 22 juni 2012. Mot denna bakgrund förklarade flera av de övriga medlemsstaterna att de hade för avsikt att begära ett bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete i enlighet med artikel 20 i EU-fördraget och artikel 329 i EUF-fördraget.

Således har elva medlemsstater (Belgien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Österrike, Portugal, Slovenien och Slovakien)(nedan kallade *EU11+*) riktat en formell begäran till kommissionen i vilken de anger att de vill upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan för att skapa ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner och att kommissionen bör överlämna ett förslag till rådet om detta.

Den 23 oktober 2012 lade kommissionen fram sina synpunkter på medlemsstaternas begäran. Den kunde inte finna att dessa ansökningar stod i strid med fördragets bestämmelser i något avseende. Efter Europaparlamentets godkännande den 12 december 2012 bemyndigade rådet den 22 januari 2012 inledandet av ett fördjupat samarbete.

2. FÖRFARANDE OCH SAMRÅD MED DE BERÖRDA PARTERNA

Denna konsekvensbedömning har gjorts med stöd av samråden med samtliga berörda parter i enlighet med riktlinjerna för konsekvensbedömning. Vid analysen av de olika alternativen och av verkningarna av ett fördjupat samarbete när det gäller skatt på finansiella transaktioner har man använt sig av både den konsekvensbedömning som åtföljde kommissionens ursprungliga

¹ KOM(2011) 594 av den 28 september 2011.

² Rådets direktiv 2008/7/EG av den 12 februari 2008 om indirekta skatter på kapitalanskaffning (EUT L 46, 21.2.2008, s. 11).

förslag³, vilken liksom sina åtföljande bilagor varit föremål för ett omfattande samråd, och av andra analyser som genomförts och publicerats av Europeiska kommissionen⁴.

3. PROBLEMFORMULERING

Finanssektorn och andra sektorer omfattas för närvarande av en del icke-harmoniserade nationella skatter på finansiella transaktioner, vilket leder till problem med utebliven beskattning och dubbelbeskattning, både i EU11+ och de medlemsstater som inte deltar, och till en fragmentering av den inre marknaden för finansiella tjänster. Ett av de viktigaste syftena med den senaste tidens initiativ för att beskatta finanssektorn har alltid varit att få denna sektor att lämna ett rimligt och betydande bidrag till finansieringen av de räddningsaktioner som den själv dragit nytta av direkt eller indirekt. Trots den ekonomiska utvecklingen sedan den ekonomiska och finansiella krisen och den ganska goda stabiliseringsnivå som uppnåtts på finansmarknaderna så kvarstår ändå de grundläggande problemen, dvs. de stora kostnaderna för att rädda finanssektorn (som finansieras av skattebetalarna), det alltmer trängande behovet av att skapa hållbarhet i de offentliga finanserna och det faktum att finanssektorn inte lämnar ett rimligt och betydande bidrag.

4. MÅL

Följande allmänna mål kan fastställas:

- Förenkla befintlig lagstiftning.
- Begränsa icke-önskvärt marknadsbeteende i syfte att stabilisera marknaderna.
- Garantera att finansinstituten lämnar ett rimligt och betydande bidrag till finansieringen av kostnaderna för den senaste tidens kriser.

5. ALTERNATIV

Det referensscenario som alla alternativ jämförs med bör utgöras av en situation där man inte lyckats ena sig om ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner, varken på nivån EU27 eller EU11+.

Detta referensscenario karaktäriseras av att det finns ett antal olika nationella ordningar som inte är samordnade sinsemellan och som hela tiden ändras (dvs. en medlemsstat beslutar sig

³ SEK(2011) 1102 slutlig.

⁴ Se t.ex. Europeiska kommissionens webbplats för FTT 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* (ekonomisk analys av Rafal Raciborski, Julia Lendvai, Lukas Vogel) som finns på webbplats http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp450_en.htm.

för att ändra sitt system eller för att införa en ny form av skatt på finansiella transaktioner)⁵, vilka kan beskrivas enligt följande:

- Skattens räckvidd är relativt snäv i flertalet länder och omfattar normalt sett endast värdepappershandeln (särskilt aktier) på reglerade marknader, med ingen eller låg skatt på derivat och OTC-transaktioner.
- En betydande substitution av finansiella instrument i syfte att undvika beskattning.
- Särskilda undantag för vissa instrument och aktörer (t.ex. derivat, aktier/andelar som utgivits av fondföretag, marknadsgaranter, mäklare/handlare osv.).
- Uppbörderna av skatten sker vanligen hos den finansiella intermediären/mäklaren och den tas normalt sett endast ut i ena änden av den finansiella transaktionen.

Detta innebär att dessa skatter endast genererar ganska små intäkter och inte uppmuntrar till frivillig efterlevnad samt att de befintliga skattesystemen står i strid mot en grundläggande princip för sådan beskattning som huvudsakligen syftar till att generera intäkter, nämligen att likartade fenomen (aktörer, instrument, marknadsplatser) inte ska behandlas olika. Detta utlöser i sin tur en snedvridning av konkurrensen, både inom enskilda medlemsstater och inom den inre marknaden.

Följande alternativ kan övervägas för att åtgärda dessa brister i referensscenariot:

- Alternativ A: En skatt på finansiella transaktioner på global nivå.
- Alternativ B: En skatt på finansiella transaktioner på nivån EU27.
- Alternativ C: En skatt på finansiella transaktioner på nivån EU11+ genom ett fördjupat samarbete.
- Alternativ D: En skatt på finansiella transaktioner utanför EU-fördragets ram.

Alternativen A och B bör läggas åt sidan under en överskådlig framtid, eftersom de är politiskt omöjliga att genomföra.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Det framgår tydligt av den konsekvensbedömning som åtföljde kommissionens ursprungliga förslag från september 2011 att det krävs en samordnad insats på EU-nivå för att man ska kunna uppfylla målen när det gäller beskattning av finanssektorn. Med andra ord skulle man

⁵ I området med ett fördjupat samarbete har tre medlemsstater olika former av skatt på finansiella transaktioner. Dessutom planerar tre andra medlemsstater (vid tidpunkten för utarbetandet av detta dokument) att införa sina egna nationella ordningar inom en nära framtid.

om man enbart använde sig av en rad olika icke samordnade nationella åtgärder få en mängd olika nationella system för beskattning av finanssektorn. Detta skulle hindra den inre marknaden från att fungera väl och ge upphov till många fall av dubbelbeskattning och, kanske ännu viktigare, av dubbel utebliven beskattning, vilket strider mot det övergripande målet att få finanssektorn att lämna ett rimligt och betydande bidrag till finansieringen av krisen. Man skulle således inte få skatteneutralitet mellan olika produkter, marknadsplatser och aktörer och det skulle bli lätt för olika aktörer att utforma sina transaktioner, särskilt mer lätttröliga transaktioner, så att de slipper skatt. Följaktligen skulle de potentiella intäkterna bli små eller ytterst ringa (möjligtvis med undantag för de länder där det finns viktiga finansiella centrum) och skatterna skulle knappast kunna bidra till att stärka regelverket för att hämma sådan verksamhet som inte leder till mer välfungerande och stabilare finansmarknader, samtidigt som det skapas tillfälle till kortsynt agerande och vinststrävan på andras bekostnad.

Om man jämför med detta scenario och utgår från att det inte finns någon global lösning förefaller ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner för EU27, såsom föreslogs av kommissionen i september 2011 (alternativ B), vara ett gott val ur alla synvinklar. Detta alternativ skulle göra att man undviker alla former av dubbelbeskattning eller dubbel utebliven beskattning inom EU27 och att man kan utforma skatten på ett sådant sätt att den är neutral för alla aktörer, marknader och instrument. Eftersom ett gemensamt system för EU27 har en bred bas och medger kraftfulla inslag för att bekämpa utflyttning av finanstransaktioner, skatteundandragande och skatteflykt så kommer detta alternativ att leda till att finanssektorn lämnar ett rimligt och betydande bidrag till kostnaderna för krisen och att viss verksamhet som inte leder till mer välfungerande och stabilare finansmarknader hämmas.

Av politiska skäl är det i dagsläget och inom en överskådlig framtid dock inte möjligt att införa en skatt på finansiella transaktioner för EU27. Av denna anledning har elva medlemsstater som tillsammans svarar för två tredjedelar av EU27:s ekonomi begärt att få gå vidare inom ramen för ett fördjupat samarbete (alternativ C), varvid de syften och de tillämpningsområden som anges i kommissionens ursprungliga förslag ska gälla. Även om detta alternativ inte är lika effektivt som en skatt på finansiella transaktioner för EU27 (man kommer inte att kunna undvika alla fall av dubbelbeskattning inom hela EU27 så länge inte alla medlemsstater har anslutit sig till skatten för finansiella transaktioner och bestämmelserna för att bekämpa utflyttning av finanstransaktioner och skatteundandragande kommer inte heller att vara fullt lika effektiva, även om de fortfarande kommer att vara mycket verkningsfulla) kommer ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner på nivån EU11+ ändå att vara mycket bättre än referensscenariot.

Under det danska ordförandeskapet diskuterades även flera olika underalternativ till skatten på finansiella transaktioner vid de sex möten som hölls i rådets arbetsgrupp. När dessa diskussioner ägde rum utgick man från antagandet om att det gemensamma systemet för skatt på finansiella transaktioner skulle tillämpas på EU27-nivå och inte bara tillämpas för en del av medlemsstaterna. Samma diskussioner kan mycket väl även dyka upp i diskussionerna rörande alternativen som endast omfattar en del av medlemsstaterna. De olika varianter som diskuteras kan grupperas i följande underalternativ:

- Permanenta undantag från direktivets tillämpningsområde för vissa finansiella instrument, t.ex. emission och inlösen av aktier i fondföretag eller AIF-fonder, handel med statsobligationer och statsskuldväxlar eller ingående eller ändring av återköpsavtal (repor) och derivatavtal (underalternativ C.1).
- Permanenta undantag från direktivets tillämpningsområde för vissa aktörer som t.ex. statsskuldsförvaltare, regionala utvecklingsbanker, verksamhet som bedrivs av pensionsfonder i pelare II och III, s.k. internhandlare som marknadsgaranter, mäklare/handlare och finansinstitut som handlar för egen räkning.
- Förstärkning av inslagen i det gemensamma systemet för att bekämpa utflyttning genom en komplettering av hemvistprincipen med delar av emissionsprincipen och ändring av skattens regionala fördelning genom en ändring av ordningsföljden för de villkor som även ligger till grund för fastställandet av hur beskattningsrätten ska fördelas mellan de olika medlemsstaterna (underalternativ C.3).
- Ett gradvis införande av det gemensamma systemet, dvs. genom att tillfälligt undanta vissa aktörer, marknader och produkter och bredda skattebasen successivt (underalternativ C.4). Det skulle således ta flera år innan de syften och de tillämpningsområden som anges i kommissionens ursprungliga förslag kommer att vara uppfyllda.

Det framgår av analysen av de olika alternativen att både alternativ C och de fyra underalternativen skulle ge ett bättre utfall än referensscenariot (dvs. status quo) vad gäller alla aspekter (såsom anges genom plustecknen i tabellen nedan), utom för kriteriet ”bekämpning av skatteundandragande”, eftersom icke-beskattning av de mest lätttrörliga skattebaserna i detta fall skulle kunna visa sig vara det dominerande mönstret i de nationella skattesystemen. Endast underalternativ C.3 skulle dock ge ett lika gott eller t.o.m. bättre utfall (vad gäller intäktsgenerering och bekämpning av utflyttning) än kommissionens ursprungliga förslag anpassat till EU11+ (alternativ C).

Analysen tyder även på att man borde överväga att anta en del av de mer specialanpassade åtgärderna i underalternativen C.1–C.3, under det att underalternativ C.4 (gradvis införande av en skatt på finansiella transaktioner) medför betydande nackdelar om man jämför det med alternativet att införa ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner i ett slag för alla produkter, aktörer och marknader.

Eftersom det inte går att införa ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner för EU27 och med hänsyn till resultaten av analysen av de olika alternativen och deras verkningar förefaller det som om den bästa lösningen vore att införa ett gemensamt system såsom föreslogs av Europeiska kommissionen i september 2011, fastän endast för elva medlemsstater inom ramen för ett fördjupat samarbete. Detta EU11+ system skulle anpassas och kompletteras med följande element i underalternativen C.1, C.2 och C.3:

- Undanta emission av andelar och aktier i fondföretag eller AIF-fonder från direktivets tillämpningsområde så att man inte riskerar att beskatta kapitalanskaffningen.
- Undanta statsskuldsförvaltare från direktivets tillämpningsområde så att man inte hindrar dem i deras uppgift att få marknaden att fungera.

- Lägga till delar av emissionsprincipen och komplettera ”auktorisations”-villkoret för att täppa till ett potentiellt kryphål inom ramen för det fördjupade samarbetet och därmed stärka de inslag i förslaget som syftar till att bekämpa utflyttning.

Frågan om i vilken utsträckning de deltagande medlemsstaterna önskar ändra på ordningsföljden för de villkor som anses vara relevanta för fastställande av etableringsmedlemsstaten och av skattens regionala fördelning skulle kunna lösas genom förhandlingar mellan dessa medlemsstater, särskilt när de enats om vad som kan anses vara ett rättvist system för fördelning av skatteinkomsterna.

Tabell 1: Jämförelse av de olika alternativen*

	Den inre markna den	Skattene utralitet	Bekämpni ng av utflyttning / av skatteunda ndragande	Potentiella ytterligare intäkter	Motverkande av överdrivet risktagande/vinst strävan på andras bekostnad, kortsynt agerande
Referensscenario (status quo)	0	0	0	0	0
Alternativ C (skatt på finansiella transaktioner på EU11 nivå)	++	+++	++	+++	++
<u>Underalternativ C.1</u> (EU11 men permanent undantag för vissa instrument)	++	++	+	++	++
Fondföretag/AIF-fonder	++	++	++	++	++
Statsskuld	++	++	+	+++	++
Repor	++	0	0	+	0
Derivat					
<u>Underalternativ C0,2</u> (EU11, men med permanent undantag för vissa aktörer)					
Statsskuldsvärdare	++	+++	++	+++	++

Utvecklingsbanker	+	++	+	+++	++
”Internhandlare”	+	+	+	+	0
Pensionsfonder	+	++	+	++	+
<u>Underalternativ C0,3</u> (EU11, men med ändring av villkoren i artikel 4)	++	+++	++	+++	+++
Tillägg av delar av emissionsprincipen	./.	./.	./.	./.	./.
Ändrad ordningsföljd på villkoren	++	+++	++	+++	+++
Full verkan för ”auktorisations”- villkoret					
<u>Underalternativ C.4</u> (EU11, men gradvis/tillfälliga undantag	++	+	+	0 till +++	0+

* Verknningar inom EU11+, jämfört med referensscenariot (status quo).

7. GENOMFÖRANDE, ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

En utvärdering av de makro- och mikroekonomiska konsekvenserna av tillämpningen av lagstiftningsåtgärden skulle kunna göras vart tredje år efter genomförandefristen för lagstiftningsåtgärderna för detta direktiv. Kommissionen skulle därefter överlämna en rapport till rådet om genomförandet av direktivet på teknisk nivå.