

Økonomi- og Indenrigsministeriet

International økonomi

Dato: 02.03.12

Samlenotat vedr. Rådsmødet (ECOFIN) den 13. marts 2012

- | | | |
|----|--|--------|
| 1) | Kommissionens forslag vedr. en afgift på finansielle transaktioner (FTT)
- Udveksling af synspunkter
KOM(2011) 594 | Side 2 |
| | | |
| 8) | Rådshenstilling til Ungarn om korrektion af landets uforholdsmæssigt store underskud
- Vedtagelse
KOM-dokument foreligger ikke | Side 7 |

Dagsordenpunkt 1: Kommissionens forslag vedr. en afgift på finansielle transaktioner (FTT)

Resumé

Kommissionen fremsatte den 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 havde man en første drøftelse af Kommissionens forslag. Forhandlingssituationen i EU om en afgift på finansielle transaktioner er meget vanskelig og diskussionen er præget af modsatrettede synspunkter. Det danske formandskab modtog primo februar et brev fra ni medlemslande, som anmodede formandskabet om at fremskynde processen for behandlingen af Kommissionens forslag. I opfølgning herpå har en række lande på COREPER d. 9. februar udtrykt ønske om en hurtig drøftelse af sagen i ECOFIN. I lyset heraf ventes sagen drøftet igen på ECOFIN d. 13. marts.

Der henvises i øvrigt til samlenotat forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN den 8. november 2011 og 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. lønsum, overskud m.v. i den finansielle sektor. Af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 2010, i marts 2011 og i oktober 2011 fremgår det, at en global afgift på finansielle transaktioner skal undersøges og udvikles. G20-landene drøftede spørgsmålet om en global afgift på finansielle transaktioner d. 26.-27. juni 2010 og d. 3.-4. november 2011.

Kommissionen har den 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.

På ECOFIN d. 8. november 2011 præsenterede Kommissionen sit forslag. Siden er den tekniske behandling af sagen indledt i Rådets arbejdsgruppe. Primo februar har det danske formandskab modtaget et brev fra ni medlemslande, som anmoder det danske formandskab om en fremskyndet proces for behandlingen af Kommissionens forslag. I opfølgning herpå har en række lande på COREPER d. 9. februar udtrykt ønske om en hurtig drøftelse af sagen i ECOFIN. I lyset heraf ventes sagen drøftet på ECOFIN d. 13. marts.

Indhold

Den foreslåede afgift pålægges som hovedregel finansielle transaktioner, hvor mindst en af delta-gerne i transaktionen er en finansiell institution m.v., der er etableret inden for EU. Forslaget omfatter som udgangspunkt alle finansielle transaktioner. Afgiften pålægges bl.a. transaktioner på kapitalmarkedet (aktier og obligationer m.v.), pengemarkedet (med undtagelse af betalingsinstrumenter i form af fx betalingskort m.v.), investeringsbeviser og derivater (optioner, futures, swaps m.v.).

Forslaget undtager dog 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. 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 pålægges afgiften.

Begrebet "*finansielle institutioner*" dækker over en bred vifte af finansielle enheder, herunder bl.a. pengeinstitutter og andre kreditinstitutter, forsikrings- og genforsikringsselskaber, investeringsselskaber 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 finansiell 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.

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 finansiell 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.

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.

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.

Ifølge *udkastet* til Europa-Parlamentets udtalelse støttes Kommissionens forslag til en fælles afgift på finansielle transaktioner. Den endelige udtalelse forventes at ligge klar i marts 2012 med efterfølgende plenarvedtagelse i maj eller juni 2012.

Europa-Parlamentet finder, at de væsentligste udfordringer, der er forbundet med en FTT på EU-niveau, er risikoen for udflytning af finansiell aktivitet til tredjelande, at undgå skatteomgåelse og at forhindre at omkostningerne ved afgiften videreføres til forbrugerne.

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

Kommissionens foreløbige 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.

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

Kommissionen har fremsat særskilte supplerende forslag til, hvordan afgiften kan benyttes som en egen indtægtskilde for EU's budget og erstatte nogle af dets nuværende egne indtægter, der stammer fra de nationale budgetter, jf. Kommissionens tidligere udspil til den næste flerårige finansielle ramme for 2014-2020. 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 finansiell aktivitet og dermed faldende omsætning på de finansielle markeder, reduktion af andre skatte- og afgiftsgrundlag m.v. Omfanget af disse risici er usikkert.

Siden direktivforslaget blev fremsat i 28. september 2011 har Kommissionen oplyst, at man arbejder på en revideret konsekvensanalyse. Den reviderede konsekvensanalyse er endnu ikke offentliggjort.

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 senest blevet forelagt Folketingets Europaudvalg d. 4. november 2011 forud for ECOFIN d. 8. november 2011. Der henvises i øvrigt til grund- og nærhedsnotat om forslaget.

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 den 8. juni, 7. september 2010, 19. oktober 2010 og 7. december 2010, den 17. maj 2011 samt senest 8. november 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 mv. Regeringen finder på den baggrund ikke, at det nuværende forslag er hensigtsmæssigt.

Andre landes holdning

Forhandlingssituationen i EU og globalt i spørgsmålet om en afgift på finansielle transaktioner er præget af modsatrettede synspunkter.

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.

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.

Dagsordenpunkt 8: Rådshenstilling til Ungarn om korrektion af landets uforholdsmæssigt store underskud

Resumé

ECOFIN ventes på det kommende rådsmøde at vedtage en henstilling til Ungarn under Traktatens artikel 126, stk. 7, om at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud. Der ventes enighed om Kommissionens udkast til en henstilling om 1) at bringe det offentlige underskud troværdigt og holdbart under 3 pct. af BNP inden udgangen af 2012, 2) at gennemføre en finanspolitisk stramning på 0,5 pct. i 2012, udover den planlagte stramning på 1,9 pct. af BNP, mhp. at nå budgetmål for 2012 på -2,5 pct. af BNP, jf. Ungarns konvergensprogram 2011 (KP2011), og endelig 3) at sikre at underskuddet i 2013 reduceres med mindst 0,6 pct. via strukturelle tiltag, og at underskuddet dermed bringes holdbart under 3 pct.s-grænsen. Forslaget følger op på ECOFIN's rådsbeslutning af 24. januar under traktatens artikel 126(8) om en utilstrækkelig efterlevelse af henstillingen til Ungarn om korrektion af landets uforholdsmæssigt store underskud fra juli 2009.

Baggrund

Kommissionen vurderede i januar 2012, at Ungarn ikke at have gennemført tilstrækkelige tiltag for at efterleve sin henstilling fra juli 2009 om 1) at bringe det offentlige underskud under 3 pct. senest i 2011, og 2) at sikre samlede finanspolitiske stramninger på 0,5 pct. i 2010 og 2011.

Det offentlige underskud blev vendt til et overskud i 2011, men det skyldtes udelukkende engangstiltag og ikke en strukturel og holdbar forbedring af de offentlige finanser, da finanspolitikken i 2010 og 2011 blev lempet omkring 2 pct. af BNP. Kommissionens skøn i januar 2012 for det offentlige underskud i 2012 lå lige under 3 pct. af BNP, dog kun som følge af engangstiltag, og fra 2013 skønnes det offentlige underskud på ny over 3 pct. af BNP.

Kommissionen og Rådet vurderede derfor, at der ikke var tale om en troværdig og holdbar forbedring af de offentlige finanser, og Kommissionens forslag til en rådsbeslutning, om Ungarns utilstrækkelige indsats for at efterleve henstillingen under traktatens art. 126, stk. 8, blev efterfølgende vedtaget på ECOFIN d. 24. januar 2012.

Indhold

Kommissionen har d. 6. marts 2012 fremlagt udkast til en rådshenstilling til Ungarn om korrektion af landets uforholdsmæssigt store underskud (traktatens artikel 126, stk. 7), som ventes vedtaget på det kommende ECOFIN.

På det kommende rådsmøde har Kommissionen herudover fremsat forslag om en delvis suspension af Ungarns forpligtelser under samhørighedsfonden i overensstemmelse med forordningen vedr. samhørighedsfonde, jf. særskilt notat.

Kommissionens udkast til rådshenstilling indebærer, at det henstilles til Ungarn at:

- bringe det offentlige underskud troværdigt og holdbart under 3 pct. af BNP inden udgangen af 2012.
- gennemføre finanspolitiske stramninger på mindst 0,5 pct. af BNP i 2012, udover den planlagte stramning på 1,9 pct. af BNP, mhp. at nå budgetmålet for 2012 på -2,5 pct. af BNP, som er opstillet i Ungarns konvergensprogram 2011. Ungarn anbefales at præcisere og

sikre implementeringen af en række konsolideringsinitiativer (i 'Szell Kalman Plan', en reformpakke fra marts 2011 og Ungarns konvergensprogram 2011), samt at gennemføre yderligere konsolideringstiltag i nødvendigt omfang for at efterleve sine budgetmål.

- gennemføre de nødvendige yderligere strukturelle budgetforbedringer for at sikre, at det offentlige underskud i 2013, der nu skønnes at ville udgøre 3,6 pct. af BNP, bringes holdbart under 3-procentsgrænsen, hvilket vil kræve stramninger i form af strukturelle tiltag på mindst 0,6 pct. af BNP.
- nedbringe den offentlige gæld, idet der konkret bør sikres tilstrækkelige fremskridt mod efterlevelse af den nye gældsreduktions regel fra den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt i de tre år efter underskuddet er bragt under referenceværdien.
- styrke de finanspolitiske rammer, herunder at den årlige finanslovsproces forankres i en *bindende* flerårig ramme.
- at gennemføre effektive tiltag for at sikre efterlevelse af denne henstilling inden for seks måneder, dvs. senest den 13. september 2012
- Herudover skal Ungarns konvergensprogram 2012 dedikere et separat kapitel til opfølgning på henstillingen.

Anbefalingerne skal ses i lyset af Kommissionens opdaterede prognose for de offentlige finanser i Ungarn fra februar 2012, jf. tabel 1, hvor underskuddene skønnes til hhv. 3 pct. af BNP i 2012 og 3,6 pct. af BNP i 2013. Nyligt annoncerede konsolideringstiltag på 0,4 pct. af BNP, som blev offentliggjort af den ungarske regering d. 21. februar 2012 er, i overensstemmelse med normal praksis, ikke indarbejdet i Kommissionens prognoser, da de ikke er tilstrækkeligt præciseret.

Tabel 1. Oversigt over offentlige finanser i Ungarn (pct. af BNP)

	2010	2011	2012	2013
Offentlig saldo (Kom jan. 2012)	-4,2	3,6	-2,75	-3,25
Offentlig saldo (Kom feb. 2012)	-4,2	4,1	-3,0	-3,6
Strukturel saldo (Kom feb. 2012)	-3,6	-4,2	-2,3	-2,7
Ændring i strukturel saldo (Kom feb. 2012)	-1,5	-0,6	1,9	-0,4
Budgetmål for offentlig saldo if. KP 2011			-2,5	-2,2

Ungarn skal senest efter seks måneder aflægge rapport om, hvilke tiltag, der er gennemført for at efterleve henstillingen. Herefter vil Kommissionen og Rådet vurdere, hvorvidt Ungarn har gennemført tilstrækkelige tiltag til at nedbringe underskuddet. Hvis Ungarn vurderes ikke at have gennemført tilstrækkelige tiltag til at nedbringe underskuddet, kan det resultere i en rådsbeslutning om utilstrækkelig efterlevelse under traktatens art. 126, stk. 8. Hvis landet derimod vurderes foreløbigt at have gennemført tilstrækkelige tiltag, vil Kommissionen og Rådet fortsætte overvågningen af landets efterlevelse af henstillingen.

Hjemmelsgrundlag

EU's procedure for uforholdsmæssigt store underskud har hjemmel i Traktatens artikel 126.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant

Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

Statsfinansielle konsekvenser

Andre EU-landes konsolidering af de offentlige finanser har direkte positive statsfinansielle konsekvenser for landene selv og indirekte positive konsekvenser for Danmark som følge af de positive effekter på den samlede økonomiske udvikling i Europa.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Konsolidering af de offentlige finanser i EU-landene generelt, herunder efterlevelse af landenes henstillinger, vil bidrage til lavere underskud og en mere holdbar gældsudvikling, som vil understøtte lave og stabile renter og dermed vækst og beskæftigelse i Danmark.

Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere blevet forelagt Folketingets Europaudvalg. Sagen om en rådsbeslutning mod Ungarn under artikel 126(8) er forelagt Folketingets Europaudvalg forud for ECOFIN d. 24. januar 2012.

Holdning

Dansk holdning:

Regeringen lægger vægt på at EU-landene lever op til EU's fælles regler om finanspolitik, herunder at landene efterlever deres konkrete henstillinger, således at der sikres en sund økonomisk udvikling i EU, og der forhindres en eskalering af gældskrisen.

Regeringen støtter Kommissionens udkast til en rådshenstilling til Ungarn om at bringe det uforholdsmæssigt store underskud holdbart under 3 pct. af BNP i 2012 samt at gennemføre finanspolitiske stramninger på 0,5 pct. af BNP i 2012, udover de allerede planlagte stramninger.

Andre landes holdninger

EU-landene ventes generelt at støtte Kommissionens udkast til henstilling.