



STORTINGET

Innst. 167 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Prop. 15 S (2018–2019)

Innstilling fra finanskomiteen om Samtykke til å sette i kraft en multilateral avtale for å gjennomføre endringer i skatteavtaler for å motvirke uthuling av skattegrunnlaget og overskuddsflytting, med de foreslåtte valg og forbehold, undertegnet i Paris 7. juni 2017

Til Stortinget

Sammendrag

Den 15. oktober 2015 la OECD/G20 frem 15 rapporter med anbefalinger om tiltak for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag gjennom prosjektet Base Erosion and Profit Shifting (BEPS-prosjektet). Anbefalingene omfatter en rekke tiltak for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget ved (i) å styrke nasjonalt regelverk og (ii) gjennom endringer i skatteavtalene.

Følgende rapporter foreslår endringer i en rekke bestemmelser i OECDs mønsteravtale:

- Tiltak 2 om nøytralisering av effekten av ulik behandling av hybride arrangementer (OECD (2015), Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements, Action 14 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris),
- Tiltak 6 om å forhindre at skatteavtalefordeler tilstås når det ikke er berettiget (OECD (2015), Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances Action 6 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris),

- Tiltak 7 om å forhindre kunstig omgåelse av etablering av fast driftsted etter skatteavtale (OECD (2015) Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishments Status Action 7 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris) og
- Tiltak 14 om å gjøre tvisteløsningsmekanismen i skatteavtaler mer effektiv (OECD (2015), Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective Action 14 – 2015 Final Report, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris).

Rapporten til tiltak 15 (Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties) utredet grunnlaget for å gjennomføre tiltakene knyttet til skatteavtalebestemmelser ved bruk av et multilateralt folkerettslig instrument. Rapporten konkluderte med at dette var både mulig og ønskelig. Gjennom det internasjonale arbeidet ble det opprettet en ad hoc-gruppe som fremforhandlet en slik multilateral avtale: «The Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting» – heretter omtalt som multiavtalen eller MLI (MultiLateralt Instrument). Til sammen 99 land, herunder Norge, deltok i denne prosessen. Avtaleteksten og en tilhørende veiledning (Explanatory Statement) ble godkjent av ad hoc-gruppen 24. november 2016.

Finansminister Siv Jensen undertegnet avtalen på vegne av Norge i Paris 7. juni 2017. Samtykke til undertegning ble gitt ved kongelig resolusjon 2. juni 2017.

Den multilaterale avtalen er inngått på engelsk og fransk. Den engelske avtaleteksten og en norsk oversettelse av multiavtalen er vedlagt proposisjonen (vedlegg 1).

Som vedlegg 2 følger en liste over hvilke forbehold Norge har tatt. Forbeholdene angir i hvilken grad Norge har valgt bort hele eller deler av en bestemmelse i multiavtalen, enten for en skatteavtale i sin helhet eller for enkeltbestemmelser i en skatteavtale med samme innhold som MLI-bestemmelsen og som derfor ikke trenger å endres gjennom MLI.

I listen i vedlegg 2 er det også angitt hvilke bestemmelser Norge vil underrette depositaren om. De bestemmelsene det skal underrettes om, er dem som ikke har samme innhold som MLI-bestemmelsen, og som derfor vil bli endret gjennom MLI.

Vedlegg 2 er en integrert del av multiavtalen.

I listen er en skatteavtale som omfattes av multiavtalen, angitt med sin engelske tittel. Når listen inneholder henvisninger til bestemte deler av en bestemmelse i en skatteavtale som omfattes, er det henvist til den engelske avtaleteksten. Endringene i en skatteavtale som omfattes, gjelder tilsvarende for den norske avtaleteksten, selv om denne ikke er oppført i listene. Unntak gjelder i tilfeller hvor en skatteavtale som omfattes, ikke er inngått på engelsk, men på norsk og det offisielle språket i den andre avtalejurisdiksjonen. I slike tilfeller er avtalen listet på begge språk, og det er henvist til bestemmelser i begge språkversjoner.

Se generelt om multiavtalen i proposisjonens kapittel 2 og merknader til de enkelte bestemmelsene i multiavtalen i kapittel 3 i proposisjonen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Åsunn Lyngedal og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Henrik Asheim, Vetle Wang Soleim, Aleksander Stokkebø og Camilla Strandskog, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Bård Hoksrud og Jan Steinar Engeli Johansen, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Une Bastholm, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, viser til Prop. 15 S (2018–2019) Samtykke til å sette i kraft en multilateral avtale for å gjennomføre endringer i skatteavtaler for å motvirke uthuling av skattegrunnlaget og overskuddsflytting, med foreslåtte valg og forbehold, undertegnet i Paris 7. juni 2017.

Komiteen viser til at selskapsskattegrunnlaget over lengre tid har vært under press, og at temaet har stått høyt på dagsordenen i internasjonale organisasjoner som EU, G20 og OECD de siste årene. I 2015 la

OECD/G20 frem 15 rapporter om tiltak for å motvirke overskuddsflytting og uthuling av selskapsskattegrunnlaget, de såkalte BEPS-anbefalingene.

Komiteen viser til at Stortinget ved flere anledninger har uttrykt utålmodighet og et ønske om en rask implementering av BEPS-anbefalingene i Norge, blant annet gjennom skatteforlikets punkt 10 (jf. Innst. 273 S (2015–2016)):

«Regjeringen skal påse en rask og mest mulig fullstendig implementering av BEPS-anbefalingene i det norske regelverket.»

Komiteen viser til at flere av BEPS-anbefalingene krever endring av skatteavtalene (anbefalingene 2, 6, 7 og 14). Reforhandling av skatteavtaler er imidlertid en tidkrevende øvelse som ofte innebærer lange bilaterale prosesser. Ved å følge den tradisjonelle måten å endre skatteavtaler på, ville det tatt år å få implementert anbefalingene.

Komiteen har derfor med interesse fulgt oppfølgingen av anbefaling nummer 15 om å utvikle et multilateralt folkerettslig instrument (MLI) for å forenkle prosessen med å gjennomføre nødvendige endringer i skatteavtalene og er tilfreds med at Norge har deltatt i forhandlingene om MLI, og at finansministeren på vegne av Norge undertegnet avtalen 7. juni 2017.

Komiteen viser til at Norge har mer enn 90 skatteavtaler med andre land. De fleste av disse bygger på OECDs mønsteravtale. Hensikten med disse avtalene har vært å unngå dobbeltbeskatning, og dette er presisert i avtaletekstenes omtale av formål. Gjennom MLI blir formålet utvidet til også å unngå dobbel ikke-beskatning. Komiteen mener dette er en viktig presisering.

Komiteen merker seg at 28 av Norges skatteavtaler er foreslått omfattet av den multilaterale avtalen. Regjeringen foreslår videre at der hvor vi allerede har en pågående generell reforhandling av skatteavtalen, blir BEPS-tiltakene innlemmet i denne prosessen. Komiteen ser at dette kan være hensiktsmessig, men vil understreke at det er viktig at BEPS-tiltakene blir prioritert fra norsk side under disse reforhandlingene.

Komiteen har merket seg at MLI er en frittstående traktat som skal virke ved siden av og i tillegg til de skatteavtalene den gjelder for, og at avtalen gir mulighet til å endre inngåtte skatteavtaler på ulike områder – blant annet gjennom innføring av ulike minstestandarder i tillegg til en rekke bestemmelser som landene står fritt til å velge. Når to land ønsker å implementere de samme bestemmelsene, blir deres bilaterale skatteavtale automatisk endret. Hvis Norge og Norges motpart i en skatteavtale ikke har gjort like valg for den enkelte bestemmelse i sin felles skatteavtale, vil avtalen forbli uendret på dette punktet. Komiteen mener dette er en hensiktsmessig og effektiv fremgangsmåte for å opp-

nå raske endringer i skatteavtalene i tråd med BEPS-anbefalingene, og støtter derfor Norges tilslutning til avtalen.

Som en naturlig konsekvens av MLIs utforming har Norge måttet ta stilling til en rekke enkeltbestemmelser og hvorvidt de skal gjøres gjeldende for Norges skatteavtaler eller ikke. Dette er spørsmål det er interessant for offentligheten å mene noe om.

Komiteen slutter seg til denne vurderingen, men vil understreke viktigheten av at intensjonen om å inkludere bestemmelser om avskjæring av fordeler gjennom bilaterale avtaler følges opp.

Komiteen har også merket seg at Norge tar forbehold om ikke å ta i bruk artikkel 9 om skattlegging av gevinster ved salg av aksjer eller andre eierinteresser i enheter hvor de underliggende verdiene kommer fra fast eiendom, fordi man mangler internrettslig hjemmel til å skattlegge personer som ikke er skattemessig bosatt i Norge. Komiteen er enig i at man på dette grunnlaget må ta forbehold, men vil presisere at dette ikke avskjærer Norge fra muligheten til å vedta en slik internrettslig hjemmel på et senere tidspunkt dersom Stortinget skulle ønske det.

Komiteen er tilfreds med at MLI inneholder innstramminger i bestemmelsene om etablering av fast driftssted gjennom bruk av agenter, og at Norge har valgt å slutte seg til disse. Reglene for når fast driftssted oppstår, er avgjørende for fordeling av beskatningsretten. Med endring av skatteavtalene på dette punktet vil det bli bedre samsvar mellom reell aktivitet og fast driftssted.

Komiteen vil allikevel understreke at problematikken rundt fast driftssted og allokering av beskatningsrett mellom land langt fra er løst med disse forbedringene, og at digitaliseringen av økonomien gjør det prekært å finne nye løsninger.

Komiteen vil peke på OECDs beyond BEPS-agenda og generalsekretærens rapport til G20-lederne i desember 2018. Der ble det blant annet slått fast:

«After the delivery of the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Package of 15 Actions, the key issues for the international tax community in 2018 remains how to address the tax challenges arising from digitalisation.»

Nye kriterier for å slå fast når et selskap har fast driftssted i et land, er nøkkelen til en internasjonal løsning for skattlegging av digitale selskaper. OECD har ambisjoner om å presentere en langsiktig løsning på denne utfordringen i 2020. Komiteen har en klar forventning om at Norge tar en pådriverrolle i denne prosessen, og at Stortinget holdes orientert om fremdriften i arbeidet.

Komiteen støtter for øvrig de valg og forbehold som er tatt. Komiteen er oppmerksom på at avtalen

ikke gir anledning til å utvide eller å ta nye forbehold som er mer vidtrekkende enn de forbeholdene som blir tatt på det tidspunktet avtalen ratifiseres av Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt vil påpeke at det er vanskelig å forstå hvorfor regjeringen først offentliggjorde norske valg etter å ha blitt kritisert i mediene for å være det eneste landet blant de 68 som hadde signert avtalen, som har praktisert hemmelighold rundt dette. Eksempelvis Andorra, Guernsey, Isle of Man, Jersey, Seychellene og Sveits – alle kjent for hemmelighold – har valgt å praktisere full åpenhet rundt sine valg, men med forbehold om at det kan skje endringer når instrumentet skal vedtas i henhold til nasjonal lovgivning. Disse medlemmer mener dette var uheldig og i dårlig samsvar med vår ambisjon om å fremme åpenhet på skatteområdet.

Disse medlemmer har merket seg de forbeholdene regjeringen har meldt inn knyttet til artikkel 7 om særlige bestemmelser for vurdering av hva som er hovedformålet med et arrangement eller en transaksjon (Principle Purpose Test – PPT). Denne bestemmelsen medfører at en skatteavtalefordel skal avskjæres i tilfeller hvor det er rimelig å anta at hovedformålet med transaksjonen eller arrangementet var å oppnå en slik fordel, når dette ikke er i samsvar med formålet til de relevante bestemmelsene i skatteavtalen. Punktene 8–13 angir noen forenklete, objektive kriterier for å avskjære skattyters tilgang til skattefordel. Regjeringens vurdering er at slike kriterier er bedre egnet for bilaterale forhandlinger enn som tema i en multiavtale fordi de bør ta hensyn til hvordan skattesystemet i Norge og det aktuelle avtalelandet virker sammen.

Disse medlemmer viser til at BEPS inneholder flere forslag som kan virke positivt i arbeidet mot skattetilpasning, overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget, men at disse tiltakene dessverre ikke er tilstrekkelige for å bekjempe denne typen aktivitet. Det er for lite samsvar mellom alvorligheten og omfanget av skattetilpasning og den politiske innsatsen som legges ned for å stoppe dette, både nasjonalt og internasjonalt. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn understreke behovet for en større selvstendig innsats fra Norge, ut over enighetene i BEPS, for å bekjempe uthuling av skattegrunnlagene. Disse medlemmer peker på at økt åpenhet er et effektivt virkemiddel i kampen mot skattetilpasning og omgåelse av regelverk.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker til å sette i kraft en multilateral avtale for å gjennomføre endringer i skatteavtaler for å motvirke uthuling av skattegrunnlaget og overskuddsflytting, med de foreslåtte valg og forbehold, undertegnet i Paris 7. juni 2017.

Oslo, i finanskomiteen, den 12. februar 2019

Henrik Asheim

leder

Svein Roald Hansen

ordfører