EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 14.7.2004
KOM(2004) 505 slutlig

Volym I

Kommissionens rapport

Att finansiera Europeiska unionen

Kommissionens rapport

om hur systemet för egna medel fungerar

SV SV

INLEDNING

Enligt artikel 9 i nuvarande beslut[1] om egna medel skall kommissionen

> ”före den 1 januari 2006 göra en övergripande översyn av systemet med egna medel vilken vid behov skall åtföljas av lämpliga förslag mot bakgrund av alla relevanta faktorer, inklusive utvidgningens effekter på finansieringen av budgeten, möjligheten att ändra de egna medlens struktur genom att skapa nya autonoma egna medel och den korrigering av obalanser i budgeten som beviljats Förenade kungariket liksom det avdrag som beviljats Österrike, Tyskland, Nederländerna och Sverige enligt artikel 5.1.”

Som svar på en begäran från Europaparlamentet och i samförstånd med rådet åtog sig kommissionen att före slutet av 2004 lägga fram ovannämnda översyn av hur finansieringssystemet fungerar.

Den 10 februari 2004 antog kommissionen sitt meddelande[2] om budgetplanen för 2007–2013. I meddelandet identifieras två centrala element i systemet för egna medel som kräver närmare uppmärksamhet. För det första är det EU-medborgarnas otillräckliga insyn i systemet kombinerat med begränsad finansiell autonomi från de nationella budgetarna. För det andra är det behovet att reformera korrigeringsmekanismen för negativa budgetobalanser.

Utifrån dessa riktlinjer syftar denna rapport till att ge en översyn av nuvarande system och dess främsta svagheter. I rapporten föreslås också en generell korrigeringsmekanism för att på kort sikt åtgärda det största olösta problemet och för det längre perspektivet skisseras en struktur för egna medel som skulle vara effektiv, öppen och demokratisk.

En mer detaljerad bedömning av dessa frågor återfinns i kommissionens arbetsdokument som är bifogad denna rapport.

1. NUVARANDE SYSTEM FÖR EGNA MEDEL

Det nuvarande systemet för egna medel är resultatet av successiva förändringar av det ursprungliga systemet som infördes 1970. Systemet kan delas upp i följande tre kategorier:

(1) Traditionella egna medel (TEM). Det rör sig huvudsakligen om tullar som uppbärs av medlemsstaterna på EU:s vägnar.

(2) Egna medel som härrör från mervärdesskatt (ibland benämnt: ”moms”). De momsgrundade medlen tas från medlemsstaternas statistiska, teoretiskt harmoniserade underlag för mervärdesskatt som beräknas på grundval av nationella momsintäkter.

Dessutom är det teoretiska underlaget för mervärdesskatt i tillämpliga fall begränsat till att beräknas på 50 % av varje medlemsstats

---

[1] Rådets beslut 2000/597/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 253, 7.10.2000, s. 42).

[2] KOM(2004) 101 slutlig, 10.2.2004.

bruttonationalinkomst (BNI), för att sålunda minska effekten av mervärdesskattens något ”regressiva” karaktär. För de länder vars momsunderlag på så sätt begränsas omvandlas i praktiken de egna medlen från mervärdesskatt till egna medel från BNI.

Procentsatsen för moms får inte överstiga 0,5 % av beräkningsunderlaget.

(3) Egna medel som härrör från BNI. Detta är de resterande medel som används för att balansera budgeten. De uppbärs som en enhetlig procentsats i förhållande till varje medlemsstats BNI. Det finns ingen särskild gräns för denna procentsats annat än det tak för egna medel som begränsar det totala beloppet för alla egna medel till maximalt 1,24 % av EU:s BNI.

Slutligen innehåller systemet för egna medel också en särskild mekanism för korrigering av Förenade kungarikets obalanser i budgeten (se avsnitt 3). Den har vid flera tillfällen ändrats, vilket gör att mekanismen blivit alltmer komplex och svåröverskådlig.

De senaste ändringarna av systemet för egna medel beslutades vid Europeiska rådets möte i Berlin 1999. Dessa ändringar innebar en ytterligare förstärkning av den sjunkande trenden för traditionella och momsgrundade egna medel samt en motsvarande ökning av den relativa andelen av BNI-[3]grundade bidrag.

Tabell 1 – Sammansättningen av EU:s egna medel
(i procent av de totala egna medlen, kontantbaserat)

EGNA MEDEL 1996–2005										
	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002[1]**	**2003**	**2004[2]**	**2005[3]**
TEM	19,1 %	18,8 %	17,2 %	16,8 %	17,4 %	18,1 %	11,9 %	13,0 %	12,0 %	11,4 %
Moms	51,3 %	45,5 %	40,3 %	37,8 %	39,9 %	38,7 %	28,8 %	25,4 %	14,6 %	14,1 %
BNI	29,6 %	35,7 %	42,5 %	45,4 %	42,7 %	43,2 %	59,3 %	61,6 %	73,4 %	74,5 %
Egna medel totalt (miljarder euro)	**71,1**	**75,3**	**82,2**	**82,5**	**88,0**	**80,7**	**77,7**	**83,6**	**93,3**	**108,5**

1 Fr.o.m. 2002 höjdes procentsatsen för de traditionella egna medel som medlemsstaterna behåller för sina uppbördskostnader från 10 % till 25 %. Differensen uppgick till omkring 2,2 miljarder euro för såväl år 2002 som år 2003.
2 Preliminärt förslag till ändringsbudget 8/2004 (EU-25).
3 Preliminärt budgetförslag för 2005.

2. BEDÖMNING AV HUR NUVARANDE SYSTEM FÖR EGNA MEDEL FUNGERAR

2.1. Bedömningskriterier

Systemet för egna medel och individuella egna medel kan bedömas utifrån specifika kriterier. De individuella egna medlen kan i praktiken omöjligen uppfylla alla

3 (Fotnoten inte relevant för den svenska texten. *Översättarens anmärkning*).

bedömningskriterier. Ett system som bygger på en kombination av medel av olika slag kan emellertid på ett rimligt sätt uppfylla de viktigaste relevanta kriterierna.

Följande sju bedömningskriterier betraktas som relevanta för denna rapport:

- *Synlighet och enkelhet*
- *Finansiell autonomi*
- *Att bidra till en effektivare resursallokering*
- *Tillräcklighet*
- *Administrativ kostnadseffektivitet*
- *Inkomststabilitet*
- *Rättvisa* i bruttobidragen

2.2. Bedömning

Nuvarande system har fungerat väl i fråga om effektivitets- och stabilitetskriterierna, men brister tydligt vad gäller synlighets- och enkelhetskriteriet och bidrar inte på något avgörande sätt till en effektivare resursallokering inom EU. Finansieringssystemet har blivit alltmer komplext under årens lopp, vilket gör att även den intresserade medborgaren har svårt att förstå hur det fungerar. Den finansiella autonomin begränsas dessutom ständigt mer och mer. Även om finansieringen av budgeten garanteras av regler som är bindande för alla medlemsstater, finns egentligen ingen direkt koppling till medborgarna eller skattebetalarna. I stället bygger finansieringen av budgeten på överföringar från de nationella budgetarna. Vad gäller resterande kriterier har det nuvarande finansieringssystemet uppvisat olika svagheter, vilket framgår av den detaljerade redovisningen i kommissionens arbetsdokument som bifogas denna rapport.

3. ATT FÖRHINDRA ALLTFÖR STORA NEGATIVA BUDGETOBALANSER

3.1. Frågan om budgetobalanser

Europeiska unionen är en solidarisk gemenskap, där vissa delar av EU-budgeten tjänar ett tydligt solidariskt syfte, medan andra delar skall finansiera uppfyllandet av särskilda mål genom EU-program. Detta får till följd att det finns nettobidrag från och till EU-budgeten, samtidigt som de politiska vinsterna tillfaller unionen som helhet.

Nettobudgetbalansen, mätt utifrån skillnaden mellan bidragen till respektive från EU:s budget, är förvisso inte ett tillräckligt mått på fördelarna med medlemskapet i EU.

Emellertid har storleken på obalanserna länge stått i centrum för den politiska diskussionen. Vid Europeiska rådets möte i Fontainebleau 1984 infördes nuvarande korrigeringsmekanism för nettobidraget från en av medlemsstaterna, nämligen Förenade kungariket. Genom denna mekanism får Förenade kungariket tillbaka 2/3

av sitt nettobidrag beräknat på grundval av begreppet fördelade utgifter. Införandet av mekanismen grundade sig på den allmänna principen att

”…varje medlemsstat som bär en för tung budgetbörda i förhållande till sitt relativa välstånd kan vid lämplig tidpunkt beviljas en korrigering.”

Fastän korrigeringen endast beslutades till förmån för Förenade kungariket, godtogs principen om en allmän korrigering redan i Fontainebleau (”varje medlemsstat”), varvid korrigeringen skall stå i relation till storleken på obalansen i budgeten (”för tung”) och medlemsstatens välstånd jämfört med EU som helhet (”relativt välstånd”).

De senaste 20 åren har den ekonomiska utvecklingen, utvidgningen och ändringar i EU-budgetens struktur medfört avsevärt ändrade förutsättningar för Förenade kungarikets korrigeringsmekanism.

Tabellen visar utvecklingen av bruttonationalinkomsten (BNI) per capita, uttryckt som köpkraftsstandard (KKS)[4] mellan åren 1984 och 2003 för alla medlemsstater som var nettobidragsgivare till EU:s budget 2002.[5]

BNI per capita i de länder som är nettobidragsgivare (mätt i KKS) (Genomsnitt i EU-15 = 100)		
	2003	**1984**
Förenade kungariket	111,2	90,6
Danmark	111,1	104,0
Österrike	109,8	--
Nederländerna	106,6	95,0
Sverige	104,6	--
Frankrike	104,2	104,0
Tyskland	98,6	109,6
Italien	97,3	92,9

Mot bakgrund av den dramatiska förändringen av Förenade kungarikets position i förhållande till övriga nettobidragsgivare samt tillämpningen av Fontainebleau-principen förefaller det motiverat att ompröva Förenade kungarikets exklusiva korrigering, genom att omvandla nuvarande mekanism till en generell korrigeringsmekanism. Syftet skulle vara att uppnå följande två mål:

- Förhindra alltför stora negativa budgetobalanser och samtidigt minska skillnaderna mellan nettobidragsgivare som befinner sig på jämförbar välståndsnivå.

- Tillse att mekanismens finansieringskostnader hålls på en rimlig nivå.

---

4 KKS är en artificiell valuta som återspeglar differenser mellan nationella prisnivåer som inte syns i växelkurserna. Tack vare denna enhet kan meningsfulla volymjämförelser göras mellan ekonomiska indikatorer i olika länder.

5 De nettobalanser som presenteras i denna rapport, liksom de som används vid beräkningen av Förenade kungarikets korrigering, beräknas inklusive administrativa utgifter. Därför återfinns inte Belgien och Luxemburg bland nettobidragsgivarna. Eftersom korrigeringen utbetalas med ett års fördröjning, kommer 2007 års korrigering att utbetalas 2008.

3.2. Effekten av nuvarande korrigeringsmekanism på medlemsstaternas nettobudgetbalanser

Inom ramen för nuvarande mekanism får Förenade kungariket tillbaka 66 % av sitt nettobidrag. Alla medlemsstater lämnar ett bidrag till finansieringen av mekanismen som står i proportion till deras BNI-andel, dock med följande undantag:

– Förenade kungariket deltar inte i finansieringen av sin egen rabatt.

– Tysklands, Nederländernas, Österrikes och Sveriges andelar är begränsade till 25 % av deras normala andel.

Medan Förenade kungarikets nettoställning före korrigeringen knappast har ändrat sig sedan den infördes (- 0,48 % av BNI 1985 och -0,47 % under perioden 1996–2002), har landets slutliga nettoställning avsevärt stärkts jämfört med övriga medlemsstater på motsvarande eller t.o.m. lägre välståndsnivåer, som exempelvis Tyskland och Nederländerna (- 0,44 % respektive - 0,47 %).

En mycket viktig faktor i bedömningen av nuvarande korrigeringsmekanism är hur den påverkas av utvidgningen. I och med att nya nettobidragstagare blir medlemmar i unionen kommer nettobudgetbalansen för alla gamla medlemsstater att försvagas, eftersom en växande utgiftsandel tilldelas de nya medlemsstaterna. Till följd av den nuvarande mekanismens utformning kommer korrigeringsvolymen att öka avsevärt för Förenade kungariket. Kostnaden för övriga medlemsstater, inklusive samtliga nya, kommer därför också att öka. Kommissionens bedömningar, som grundar sig på kommissionens förslag till budgetplan för 2007–2013, visar att Förenade kungariket korrigering skulle öka med mer än 50 % om nuvarande korrigeringsmekanism bibehölls.

3.3. Förslag till generell korrigeringsmekanism

Kommissionen föreslår att korrigeringsmekanismen blir generell. Tanken är att nuvarande korrigeringssystem skall utvecklas så att det förs närmare det ursprungliga målet att undvika alltför tunga budgetbördor. Genom att införa en sorts skyddsnät för stora nettobidragsgivare vars nettobidrag överstiger en viss nivå, kan det också underlätta en konstruktivare hållning i diskussionerna om att säkerställa tillräckliga budgetmedel för att möta de politiska utmaningarna i en utvidgad union.

Den nya korrigeringen skall beräknas på grundval av varje medlemsstats nettobudgetbalans gentemot EU:s budget. Mekanismen skall utlösas om nettobidragen överstiger ett visst tröskelvärde, uttryckt som en procentandel av varje medlemsstats BNI, som motsvarar den lägsta godtagna nivån på obegränsad ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaterna. Nettoställningar som överskrider detta tröskelvärde kommer att berättiga till en korrigering (partiell återbetalning), vilket ger en garanti mot alltför stora nettobidrag. Omvänt kommer den totala korrigeringsvolymen (återbetalningsvolymen) att begränsas till ett största tillgängligt belopp, vilket innebär en garanti för dem som inte kommer i åtnjutande av någon korrigering mot alltför stora kostnader för mekanismen. Om summan av alla korrigeringar överstiger den totala förutbestämda volymen, skall återbetalningssatsen minskas i motsvarande grad.

Varje korrigeringsmekanism innebär att finansieringen av budgeten blir mer komplicerad. Därför bör grundförslaget vara relativt enkelt och tillräckligt tydligt. Mot bakgrund av detta bör de nuvarande parametrarna för beräkningen av Förenade kungarikets korrigering endast ändras där så är nödvändigt och förenklas närhelst så är möjligt.

Den nya mekanism som kommissionen föreslår bygger på följande principer:

– Ett tröskelvärde i form av en procentandel av BNI.
– En begränsning av den totala korrigeringsvolymen.
– En förenklad finansiering av korrigeringarna grundad på andel av BNI. Därigenom deltar alla medlemsstater i finansieringen av det totala korrigeringsbeloppet i förhållande till sitt relativa välstånd.
– En oförändrad definition av begreppet fördelade utgifter samt en oförändrad återbetalningssats så länge den största tillgängliga återbetalningsvolymen inte överskrids.

Enligt detta förslag skulle Förenade kungariket med god marginal förbli den medlemsstat som drar störst nytta av den generella korrigeringsmekanismen. Enligt kommissionens förslag till kommande budgetplan och förslaget om en generell korrigeringsmekanism, skulle Förenade kungariket genomsnittligen få en nettokompensation som är ungefär dubbelt så stor som Tysklands.

Tabell 6. **Beräknade nettobudgetbalanser** (i genomsnitt **2008-2013**)			
	i % av BNI		
	Generell korr.mekanism	Nuvarande mekanism	Ingen korrigering
Förenade kungariket	- 0,51 %	- 0,25 %	- 0,62 %
Nederländerna	- 0,48 %	- 0,56 %	- 0,55 %
Tyskland	- 0,48 %	- 0,54 %	- 0,52 %
Sverige	- 0,45 %	- 0,50 %	- 0,47 %
Österrike	- 0,41 %	- 0,38 %	- 0,37 %
Italien	- 0,35 %	- 0,41 %	- 0,29 %
Frankrike	- 0,33 %	- 0,37 %	- 0,27 %
Cypern[6]	- 0,33 %	- 0,37 %	- 0,28 %
Danmark	- 0,25 %	- 0,31 %	- 0,20 %
Finland	- 0,19 %	- 0,25 %	- 0,14 %
Spanien	0,26 %	0,23 %	0,32 %
Irland	0,51 %	0,47 %	0,56 %
Malta	1,10 %	1,06 %	1,16 %
Belgien[7]	1,27 %	1,21 %	1,32 %
Slovenien	1,34 %	1,31 %	1,40 %
Portugal	1,54 %	1,50 %	1,60 %
Grekland	2,20 %	2,16 %	2,25 %
Ungern	3,09 %	3,06 %	3,15 %
Tjeckien	3,21 %	3,17 %	3,26 %
Slovakien	3,31 %	3,27 %	3,36 %
Estland	3,79 %	3,76 %	3,85 %
Polen	3,80 %	3,76 %	3,85 %
Litauen	4,44 %	4,41 %	4,50 %
Lettland	4,45 %	4,40 %	4,51 %
Luxemburg[7]	5,84 %	5,80 %	5,89 %

Tabellen ovan visar medlemsstaternas beräknade genomsnittliga nettobudgetbalanser gentemot EU:s budget under perioden 2008–2013 enligt den föreslagna generella korrigeringsmekanismen jämfört med en situation där den nuvarande mekanismen bibehålls samt med en situation utan korrigeringsmekanism.

Den generella korrigeringsmekanismen kommer att leda till en minskning av de negativa nettobalanserna och minska spridningen mellan nettobidragsgivarna, samtidigt som finansieringsbördan minskar för dem som inte kommer i åtnjutande av mekanismen.[8]

Kommissionen kommer separat att lägga fram ett särskilt förslag för att ändra nuvarande beslut om egna medel i syfte att införa den generella korrigeringsmekanism som här föreslås.

---

6 Beräkningarna bygger på de områden som kontrolleras av Republiken Cypern.

7 När beloppen beräknas exklusive administrativa utgifter blir Belgien och Luxemburg nettobidragsgivare.

8 Se den bifogade tekniska bilagan för närmare detaljer.

4. DE EGNA MEDLENS STRUKTUR

4.1. Att hitta den bästa strukturen för egna medel

Nedan diskuteras tre grundläggande alternativ till finansiering av EU:s budget. I alla tre fallen skulle de traditionella egna medlen bibehållas, eftersom uppbörden av tull utgör ett instrument för unionens handelspolitik och dessa intäkter ”naturligt” tillfaller unionen.

(1) Att bibehålla nuvarande finansieringssystem oförändrat

Nuvarande finansieringssystem har hittills varit en garant för en smidig finansiering av EU:s budget. I sin nuvarande form saknar emellertid finansieringssystemet direkt koppling till medborgarna. Tidigare justeringar för att anpassa systemet till särskilda intressen har bidragit till systemets ogenomtränglighet, och det är därför ytterst svårt för medborgarna att få överblick över budgetkonsekvenserna av unionens olika insatser. Mot bakgrund av BNI-medlets stora vikt har medlemsstaterna, och i synnerhet nettobidragsgivarna, en tendens att uteslutande bedöma EU:s politiska initiativ efter fördelningen av utgifter mellan länderna utan hänsyn till politikens innehåll, vilket leder till en risk för att EU-politikens mervärde kommer i skymundan.

På grund av avsaknaden av en direkt koppling till EU-medborgarna och den begränsade synligheten gentemot dessa i kombination med den tilltagande tendensen att fokusera på ett snävt budgetärt begrepp om *rättvis återbäring* bör nuvarande system reformeras.

(2) Ett finansieringssystem som helt bygger på BNI

I ett finansieringssystem som uteslutande bygger på BNI-andelen skulle unionen vara helt beroende av ”bidrag” från medlemsstaterna. Fördelen med ett sådant system är att det vore enkelt och lättbegripligt, och varje medlemsstats ”bidrag” skulle stå i nära proportion till dess relativa välstånd. Att finansiera budgeten genom bidrag från medlemsstaterna kan emellertid vara lämpligt för en internationell organisation som FN, men det återspeglar inte Europeiska unionens status. Det skulle vara ett uttryck för en idé om en union där medborgarna endast representeras indirekt av sina medlemsstater. EU:s status som en union av medlemsstater och medborgare, som för närvarande återspeglas i fördraget, skulle således överges på budgetens finansieringssida. Detta skulle i sin tur innebära att man avskaffade begreppet ”egna” medel, som har varit en av grundstenarna i EU:s finansieringssystem sedan det första beslutet om egna medel 1970. Kommissionen avvisar ett sådant alternativ.

(3) Ett finansieringssystem som bygger på egna medel av skattekaraktär

Genom att skapa ett mer direkt förhållande mellan EU-budgeten och EU-medborgarna har ett system som i hög grad bygger på skattegrundade egna medel potential att öka EU-budgetens finansiella autonomi. En övergång till individer och ekonomiska operatörer som bidragsgivare och motsvarande minskning av medlemsstaternas bidrag till finansieringen av EU:s budget skulle innebära ökad synlighet gentemot EU-medborgarna och ökat politiskt ansvar för budgetmyndigheten när den fattar beslut om utgifter. Det skulle också bidra till att den politiska diskussionen rörde sig bort från ett snävt fokus på nationella bidrag till fördelarna med EU-politiken och det europeiska allmänintresset. Slutligen skulle en ökad synlighet stärka förtroendet för EU:s finanser, vilkas volym på mindre än 2,5 % av de totala offentliga utgifterna i EU ofta överskattas.

En helt skattegrundad finansiering av EU-budgeten förefaller emellertid heller inte lämplig. Eftersom kravet på budgetbalans i artikel 268 i fördraget inte är ifrågasatt och inte heller bör ifrågasättas, skulle skattemedel som antar BNI:s nuvarande roll som ”resterande” budgetmedel antingen medföra en skattesats som kan varieras efter budgetkraven eller kräva en större flexibilitet på utgiftssidan än vad nuvarande budgetplan tillåter. Återkommande ändringar av skattesatsen skulle emellertid inte välkomnas av skattebetalarna (det skulle innebära rättsosäkerhet samt tekniskt och administrativt besvärliga förfaranden). Dessutom skulle det kunna komma i motsatsställning till den nationella beskattningspolitiken. Det förefaller då bättre att tillämpa en progressiv metod som bygger på att ett begränsat BNI-medel bibehålls medan andelen skattegrundade medel ökar.

En reform av de egna medlens struktur bör därför inriktas på en budgetneutral introduktion av nya skattegrundade egna medel som tillåts täcka upp till hälften av budgeten.

5. I RIKTNING MOT ETT FINANSIERINGSSYSTEM SOM BYGGER PÅ BIDRAG FRÅN MEDLEMSSTATERNA OCH MEDBORGARNA

5.1. Att öka andelen skattegrundade egna medel

En reform av systemet bör tackla svagheterna i nuvarande system, dvs. avsaknaden av en direkt koppling till EU-medborgarna, beroendet av överföringar från de nationella budgetarna och omotiverad komplexitet, samtidigt som det så långt möjligt bör bidra till en effektiv resursallokering. Övriga kriterier blir mindre relevanta för de nya medlen så länge som systemet i sin helhet möjliggör att de i rimlig grad kan efterlevas.

För att rättvisa skall uppnås mellan medborgare i olika medlemsstater, kräver införandet av nya skattegrundade medel först en tillräcklig harmonisering av skatteunderlaget. En avgörande faktor vid valet av lämpligaste skattegrundade egna medel är i vilken grad nuvarande skatteunderlag är harmoniserade.

Förekomsten av regional skönsmässighet[9] eller gränsöverskridande externa effekter är tunga argument för att harmonisera skatteunderlagen och skattesatserna, vilket också skulle motivera en överföring av alla eller delar av motsvarande skatteintäkter till EU-nivå. Detta skulle kunna bidra till att minska ineffektiv resursallokering.

En ökning av andelen skattegrundade egna medel i EU-budgeten kräver inga nya skatter. Det hela förutsätter emellertid ett beslut om att dela antingen intäkter eller skattesatser mellan nationell nivå och EU-nivå. EU-andelen skulle kunna tas ut som en andel av den nationella skattesatsen. Den totala EU-budgeten, som ändå är begränsad av taket för egna medel på 1,24 % av EU:s BNI, skulle inte höjas, eftersom intäkterna från de skattegrundade medlen skulle leda till en minskning av det nuvarande BNI-baserade medlet.

I följande avsnitt beskrivs tre möjligheter att förbättra funktionen i EU:s finansieringssystem. I alla tre alternativen bibehålls både nuvarande BNI-baserade medel som ett resterande balanserande budgetmedel och de traditionella egna medlen, men det förutsätts att upp till hälften av budgeten finansieras genom nya skattegrundade egna medel som också skulle ersätta den nuvarande statistiskt beräknade mervärdesskatten.

5.2. Alternativ 1 – Ett system med egna medel grundade på energiförbrukning

Enligt det nya direktivet om energibeskattning[10] skall de flesta energiprodukter beskattas enligt gemenskapsregler. Även om det antagna direktivet om energibeskattning inte utarbetades i syfte att införa någon ny typ av egna medel, innebär det ändå att lämpliga förutsättningar skapas för detta i och med att skatteunderlag harmoniseras och minimiskattesatser införs.

Skattemedel från energiprodukter skulle emellertid inte behöva bygga på alla produkter som omfattas av detta direktiv. En EU-skatt skulle kunna begränsa sig till det skatteunderlag som gäller fordonsbränsle avsett för vägtransporter (blyad och blyfri bensin, diesel, gasol och naturgas som används för transporter). Administrativt vore detta relativt enkelt, eftersom skatteunderlaget redan är harmoniserat på EU-nivå och de flesta möjligheter till skattedifferentiering som direktivet tillåter är tillämpliga på andra energiprodukter. EU-skattesatser som ligger under hälften av minimiskattesatserna i energiskattedirektivet vore tillräckligt för att finansiera hälften av EU-budgeten. De viktigaste besluten skulle gälla vilka skattesatser som skall tillämpas och möjliga variationer beroende på produkt och användning.

En EU-skatt på flygbränsle eller relaterade utsläpp skulle kunna vara ett användbart komplement till skatt på fordonsbränsle för vägtransporter. Det europeiska flygtransportsystemet är starkt integrerat och utsläpp från flyget stoppas inte vid nationsgränserna. Därför finns goda argument för att beskatta sådana utsläpp på EU-

---

9 Regional skönsmässighet avser en situation, i vilken det är svårt att avgöra den exakta storleken på den skattebas som skall tillskrivas en enskild medlemsstat eller i vilken det föreligger stor (potentiell) diskrepans mellan det land som bär upp skatten och det land där den ekonomiske aktör som bär skattebördan är bosatt.

10 Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EGT L 283, 31.10.2003).

nivå som ett sätt att i priset för flygresor inberäkna de externa socioekonomiska kostnaderna för klimatförändringar och andra miljöeffekter orsakade av flygindustrin. För närvarande är emellertid flygbränsle (flygfotogen) undantaget från beskattning vid internationella flygningar.

Tekniskt sett vore det möjligt att införa ett eget medel grundat på beskattning av bränsle avsett för vägtransporter på relativt kort tid (mellan cirka tre till sex år).

5.3. Alternativ 2 – Ett system med ett eget medel grundat på mervärdesskatt

Med tanke på den direkta kopplingen till den dagliga konsumtionen och i motsats till nuvarande ”statistiskt” beräknade momsmedel, skulle införandet av en EU-andel av det nationella momsunderlaget skapa en tydlig direkt koppling mellan finansieringen av EU:s budget och medborgarna samtidigt som det skulle öka medvetenheten om kostnaderna för unionen.

Ett verkligt mervärdesskattebaserat eget medel skulle genomföras genom att en del av den nationella momssats som erläggs av konsumenterna avsätts till EU. Denna skattesats skulle uppbäras tillsammans med den nationella skattesatsen på samma skatteunderlag. Medborgarna skulle inte behöva belastas med någon extra skattebörda eftersom EU-satsen skulle kompenseras av en lika stor sänkning av den nationella momssatsen. Om den nationella momssatsen exempelvis låg på 21 % och EU-satsen på 1 %, skulle den nationella skattesatsen sjunka till 20 %, men den totala momssats som togs ut skulle alltjämt ligga på 21 %.

Av synlighetsskäl skulle EU-momsen och den nationella momsen redovisas som separata skatter på fakturor eller kvitton som den skattskyldige lämnar till sina kunder.

En EU-sats på 1 % vore tillräcklig för att täcka ungefär hälften av EU-budgetens finansieringsbehov.

Potentiella problem med detta förslag rör ofullständig harmonisering av medlemsstaternas momssystem, främst i fråga om varor som omfattas av s.k. kvalificerade undantag (”nollskattesats”). En annan möjlig svårighet skulle kunna uppkomma p.g.a. momsunderlagets skiftande andel av medlemsstaternas nationalinkomst (mervärdesskattens s.k. regressivitet), som sedan 1988 har fått medlemsstaterna att minska dess andel av de egna medlen. Sett ur ett konsumentperspektiv skulle EU-momsen å andra sidan ha samma effekt på jämförbara konsumenter i olika länder i unionen[11].

Tekniskt skulle införandet av en EU-moms vara möjlig på relativt kort tid (högst sex år).

[11] Förutsatt att effekterna av kvalificerade undantag (”nollskattesats”) är neutraliserade (se också bilagan till denna rapport).

5.4. Alternativ 3 – Ett system med ett eget medel grundat på företagsinkomster

Precis som ovanstående två alternativ skulle också ett skattegrundat EU-medel som härrör från företagsinkomster kräva att man definierar ett gemensamt (konsoliderat) skatteunderlag för företag. En sådan harmonisering skulle bidra till en väl fungerande inre marknad och en effektivare resursallokering som för närvarande snedvrids av gränsöverskridande externa effekter. Dagens 25 olika nationella skattesystem och den stora mängden skattelagar, konventioner och praktiska tillvägagångssätt utgör i sig ett hinder för ekonomisk verksamhet över gränserna. Detta innebär extra anpassningskostnader för företag som verkar över gränserna inom EU och leder till ett stort antal kryphål i skattesystemen.

Det pågående arbetet med en omfattande reform av bolagsskatten utgår från tanken om ett gemensamt (konsoliderat) skatteunderlag, förmodligen för en grupp intresserade medlemsstater, för att undanröja hinder för den inre marknaden. I detta arbete förutses inga åtgärder i fråga om skattesatser, inte heller innebär det någon metod för att öka intäkterna till EU-budgeten.

Alternativet gemensam bolagsskatt skulle innebära att en minimiskattesats tas ut på det harmoniserade skatteunderlaget.

Intäkterna från bolagsskatten är betydande och för närvarande motsvarar dessa intäkter i hela EU i genomsnitt 2,6 % av EU:s totala BNI. Därför skulle mindre än en fjärdedel av dessa behöva avsättas till EU:s budget.

I nuläget skulle detta alternativ ta längst tid att genomföra, såväl i politiskt som administrativt hänseende.

6. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Införandet av nya skattegrundade egna medel som ersättning för nuvarande statistiskt beräknade momsmedel och i syfte att finansiera en betydande del av EU:s budget skulle göra det möjligt att komma åt de främsta svagheterna i nuvarande system, dvs. frånvaron av en direkt koppling till EU-medborgarna, det stora beroendet av överföringar från de nationella budgetarna och systemets omotiverade komplexitet. Det skulle också kunna bidra till en bättre resursallokering inom EU. Det BNI-baserade medlet skulle också fortsättningsvis spela en viktig roll och säkerställa att systemet på ett rimligt sätt uppfyller de relevanta bedömningskriterierna, även om det skulle stå för en mindre andel av de totala egna medlen än inom nuvarande system.

Kommissionen föreslår tre huvudkandidater som möjliga framtida skattegrundade egna medel, nämligen medel som bygger på 1) energiförbrukning 2) nationella momsunderlag och 3) företagsinkomster.

Medel som bygger på energiförbrukning och uppbärs som en EU-skatt på fordonsbränsle avsett för vägtransporter vore en tillräcklig och stabil källa för finansiering av EU-budgeten som också skulle skapa en direkt koppling till

medborgarna. Skatteunderlaget är redan harmoniserat på EU-nivå. Detta medel skulle även kunna kompletteras med en EU-skatt på flygbränsle eller relaterade utsläpp och därmed häva det nuvarande skatteundantaget för jetbränsle samt sätta ett pris på flygets miljökostnader.

Harmoniseringen av skatteunderlagen på momsområdet är relativt långt framskriden och mervärdesskatten utgör en stabil inkomstskälla. Ett verkligt mervärdesskattebaserat eget medel skulle göra finansieringen av EU mycket tydlig för EU-medborgarna. Det skulle också vara ett uttryck för en gradvis utveckling, eftersom det skulle innebära en reform av befintliga bestämmelser snarare än att införa ett helt nytt medel. Ur administrativ synvinkel bör hindren för dess införande inte vara oöverstigliga.

Tack vare kopplingen till en gemensam EU-politik och förekomsten av gränsöverskridande externa effekter, vore intäkter från en harmoniserad bolagsskatt en lämplig källa till finansiering av EU-budgeten.

EU är en union av såväl medlemsstater som enskilda medborgare. Kommissionen anser att var och en av de tre ovan nämnda kandidaterna till skattegrundade egna medel skulle innebära en tillämpning av denna princip på området för finansiering av EU:s budget. En förstärkning av den direkta kopplingen mellan medborgarna och budgeten skulle också leda till att utgiftsdebatten lättare kunde fokuseras på verkligt innehåll i stället för på ”nationella nettobalanser” gentemot EU-budgeten.

Det är naturligtvis inte blott rådet som enhälligt skall besluta om att tilldela EU-budgeten ett nytt medel, utan detta kräver också ratificering av parlamenten i alla medlemsstater.

Egna medel grundade på energiförbrukning eller mervärdesskatt skulle kunna införas på medellång sikt, medan medel grundade på företagsinkomster måste ses som en möjlighet på betydligt längre sikt. Vad som behövs nu är politiska riktlinjer för att förbereda villkoren för att reformera den befintliga egnamedelsstrukturen. Därför uppmanar kommissionen rådet

- att diskutera de alternativ som föreslås i rapporten, och
- att notera kommissionens avsikt att utarbeta en färdplan i syfte att ersätta – på grundval av ett förslag från kommissionen – det nuvarande momsmedlet med ett verkligt skattebaserat eget medel senast år 2014.

I syfte att lägga fram en kortfristig lösning på frågan om alltför stora obalanser i budgeten med tillämpning från och med början av kommande budgetplan, föreslår kommissionen

- att en generell korrigeringsmekanism införs för att korrigera alltför stora obalanser i budgeten enligt förslaget till rådets beslut om systemet för egna medel och det vidhängande förslaget till genomförandebestämmelser.