



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.7.2004
KOM(2004) 505 endelig

Del I

Rapport fra Kommissionen

Finansieringen af Den Europæiske Union

Kommissionens rapport

om hvordan ordningen med egne indtægter fungerer

INDLEDNING

I artikel 9 i den nugældende afgørelse om egne indtægter¹ hedder det, at Kommissionen

"inden 1. januar 2006 iværksætter en generel undersøgelse af ordningen med egne indtægter, om nødvendigt fulgt op af passende forslag, som tager hensyn til alle relevante forhold, herunder udvidelsens virkninger på finansieringen af Den Europæiske Unions budget, mulighederne for at ændre strukturen i de egne indtægter ved skabelse af nye autonome egne indtægter og korrektionen af budgetuligevægte til fordel for Det Forenede Kongerige samt reduktionen til fordel for Østrig, Tyskland, Nederlandene og Sverige, som omhandlet i artikel 5, stk. 1".

Som svar på en anmodning fra Europa-Parlamentet og i forståelse med Rådet lovede Kommissionen at fremlægge den ovennævnte rapport om, hvordan finansieringssystemet fungerer, inden udgangen af 2004.

Den 10. februar 2004 vedtog Kommissionen en meddelelse² om de *finansielle overslag 2007-2013*. Heri pegede Kommissionen på to centrale elementer i det nuværende system med egne indtægter, der fortjente nærmere opmærksomhed - for det første systemets manglende gennemskuelighed for borgerne i EU kombineret med en begrænset finansiell autonomi, og for det andet behovet for en reform af den hidtidige mekanisme for korrektion af negative budgetuligevægte.

På linje med de konklusioner, der blev draget i ovennævnte meddelelse, gives der i denne rapport en oversigt over det nuværende system og dets væsentligste ulemper. Desuden foreslår Kommissionen en generel korrektionsmekanisme, der på kort sigt kan løse de vigtigste, endnu uløste problemer, og skitserer en mere effektiv, gennemskelig og demokratisk struktur i de egne indtægter, der kan iværksættes på længere sigt.

En mere udførlig stillingtagen til disse spørgsmål findes i det arbejdsdokument fra Kommissionen, der er vedlagt denne rapport.

1. DEN NUVÆRENDE ORDNING FOR EGNE INDTÆGTER

Den nuværende ordning for egne indtægter er et resultat af successive ændringer i den oprindelige ordning, der blev indført i 1970. Systemet kan opdeles i følgende tre kategorier:

- (1) De traditionelle egne indtægter. De består hovedsagelig af told opkrævet af medlemsstaterne på EU's vegne.
- (2) De momsbaseerede indtægter. Momsindtægterne opkræves på basis af medlemsstaternes statistiske, "teoretiske" *harmoniserede* momsgrundlag, som beregnes på basis af de nationale momsindtægter.

¹ Rådets afgørelse (2000/597, EF, Euratom) om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter, EFT L 253 af 7.10.2000, s. 42.

² KOM(2004) 101 endelig af 10. februar 2004.

Desuden "udjævnes" det teoretiske momsgrundlag i det fornødne omfang til 50 % af hver medlemsstats bruttonationalindkomst (BNI) for at begrænse virkningerne af momsens lidt 'regressive' karakter. Det bevirker i praksis, at de momsbaseede egne indtægter er BNI-baserede i de lande, der falder ind under udjævningsreglen.

Den faktiske momssats - indkaldelsessatsen - kan ikke overstige 0,5 % af grundlaget.

- (3) De BNI-baserede indtægter. Denne tredje indtægt har til formål at få budgettet til at balancere. Den opkræves som en ensartet procentsats af hver medlemsstats BNI. Der er intet særligt loft over denne sats, bortset fra loftet over de egne indtægter, der betyder, at de samlede egne indtægter ikke kan udgøre over 1,24 % af EU's BNI.

Endelig omfatter ordningen for egne indtægter også en særlig mekanisme for korrektion af budgetskævhederne i relation til Det Forenede Kongerige (se afsnit 3). Den er blevet ændret ved adskillige lejligheder, hvilket har gjort mekanismen stadig mere kompleks og uigennemskuelig.

De seneste ændringer i ordningen for egne indtægter blev vedtaget af Det Europæiske Råd på mødet i Berlin i 1999. Disse ændringer forstærkede den allerede faldende tendens i de traditionelle og de momsbaseede egne indtægter og den modsvarende stigning i de BNP³/BNI-baserede bidrag.

Tabel 1 –Sammensætningen af EU's egne indtægter
(i % af de samlede egne indtægter; kasseregnskabsbasis)

EGNE INDTÆGTER 1996-2005										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002¹	2003	2004²	2005³
TRADITIONELLE	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%
BNP/BNI	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Egne indtægter i alt (mia. EUR)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ Fra og med 2002 blev den procentdel af de traditionelle egne indtægter, som medlemsstaterne beholder som kompensation for deres opkrævningsomkostninger, forhøjet fra 10 % til 25 %. Forskellen beløb sig til ca. 2,2 mia. EUR i 2002 og 2003.

² Foreløbigt forslag til ændringsbudget 8/2004 (EU-25).

³ Foreløbigt budgetforslag 2005.

³ BNP-(bruttonationalprodukt)-indtægten for 2002.

2. VURDERING AF DEN NUVÆRENDE ORDNING FOR EGNE INDTÆGTER OG DE RESULTATER, DEN HAR GIVET

2.1. Vurderingskriterier

Ordningen for egne indtægter og de forskellige egne indtægter kan vurderes ud fra flere specifikke kriterier. Det er praktisk talt umuligt for de enkelte egne indtægter at opfylde alle de vurderingskriterier, man kunne lægge til grund. Men en ordning baseret på en kombination af indtægter af forskellig art kan i rimeligt omfang opfylde de vigtigste relevante kriterier.

Følgende syv kriterier anses for relevante for denne rapport:

- *Synlighed og gennemskuelighed*
- *Finansiel autonomi*
- *Bidrag til en effektiv allokering af økonomiske ressourcer*
- *Tilstrækkelige midler*
- *Omkostningseffektivitet* hvad administrationsomkostningerne angår
- *Indtægtsstabilitet*
- *Retfærdighed* hvad bruttobidragene angår.

2.2. Vurdering

Det nuværende system har givet gode resultater med hensyn til de kriterier, der drejer sig om tilstrækkelige midler og stabilitet, men det har helt klart ikke opfyldt kriterierne angående synlighed og gennemskuelighed og bidrager ikke i større grad til en mere effektiv allokering af økonomiske ressourcer i EU. Finansieringssystemet er med tiden blevet stadig mere komplekst, hvilket har gjort det vanskeligt for selv den mest interesserede borger at forstå, hvordan det fungerer. Desuden er den finansielle autonomi blevet stadig mindre. Selv om budgettets finansiering sikres gennem regler, der er bindende for alle medlemsstater, er der praktisk taget ingen direkte forbindelse til borgerne eller skatteyderne. Budgettets finansiering er i stedet baseret på overførsler fra medlemsstaternes statskasser. Hvad de resterende kriterier angår, har den nuværende finansieringsordning vist sig at være behæftet med en række mangler, som uddybes nærmere i det arbejdsdokument fra Kommissionen, der findes i bilaget til denne rapport.

3. UNDGÅELSE AF FOR STORE NEGATIVE BUDGETULIGE VÆGTE

3.1. Budgetuligevægtsproblematikken

Den Europæiske Union er et solidarisk fællesskab, og nogle dele af budgettet har et helt klart solidarisk sigte, mens andre skal finansiere virkeliggørelsen af konkrete

mål gennem EU-vedtagne programmer. Det bevirker, at der opstår nettogevinster fra og nettobidrag til EU's budget, selv om de forskellige EU-politikker kommer hele EU til gode.

Nettobudgetbalancer, dvs. forskelle mellem bidrag til og indtægter fra EU's budget, giver naturligvis ikke noget fuldstændigt billede af gevinsterne ved EU-medlemskabet.

Størrelsen af disse uligevægte har ikke desto mindre spillet en central rolle i de politiske drøftelser. I 1984 indførte Det Europæiske Råd på Fontainebleau-mødet den korrektionsmekanisme, vi i dag har for en enkelt medlemsstats vedkommende, nemlig Det Forenede Kongerige (UK). Med denne mekanisme får UK 2/3 af sit nettobidrag tilbage på basis af begrebet fordelte udgifter. Denne mekanisme blev indført på grundlag af et generelt princip om, at

'... der vil til sin tid kunne foretages en korrektion til fordel for enhver medlemsstat, som bærer en for stor budgetbyrde i forhold til sin relative velstand.'

Selv om der kun blev vedtaget en korrektion for UK's vedkommende, blev det generelle princip om korrektioner derfor allerede anerkendt i Fontainebleau ('enhver medlemsstat'), og korrektionen skulle baseres på budgetuligevægtens størrelse ('for stor') og medlemsstatens velstand i forhold til EU som helhed ('relative velstand').

Igennem de sidste 20 år har den kontekst, hvori den eksisterende korrektionsmekanisme til fordel for UK fungerer, ændret sig betydeligt som følge af den økonomiske udvikling, udvidelserne og ændringerne i EU-budgettets struktur.

Nedenstående tabel viser, hvordan bruttonationalindkomsten (BNI) per capita, udtrykt i købekraftsstandarder (KKS⁴), udviklede sig i årene fra 1984 til 2003 i alle de medlemsstater, der var nettobidragydere til EU's budget i år 2002⁵.

BNI per capita i nettobidragyderlande (i KKS) (gennemsnit EU-15 = 100)		
	2003	1984
UK	111,2	90,6
Danmark	111,1	104,0
Østrig	109,8	--
Nederlandene	106,6	95,0
Sverige	104,6	--
Frankrig	104,2	104,0
Tyskland	98,6	109,6
Italien	97,3	92,9

I lyset af den markante ændring i UK's situation i forhold til de øvrige nettobidragydere og i overensstemmelse med Fontainebleau-princippet bør det tages

⁴ KKS er en kunstig møntfod, der afspejler forskelle i de nationale prisniveauer, som der ikke tages hensyn til i valutakurserne. Den åbner mulighed for meningsfulde sammenligninger af økonomiske indikatorer mellem forskellige lande.

⁵ Nettobalancerne i denne rapport er ligesom tallene for UK-korrektionen beregnet inkl. administrative udgifter. Derfor fremstår Belgien og Luxembourg ikke som nettobidragydere. Eftersom korrektionen udbetales året efter, skal 2007-korrektionen udbetales i 2008.

op til fornyet overvejelse, om det fortsat kun skal være Det Forenede Kongerige, der kan modtage en korrektion. Den eksisterende mekanisme bør omdannes til en generel korrektionsmekanisme, der tilgodeser følgende to mål:

- at undgå for store nettobudgetbalancer og samtidig få nedbragt forskellene mellem nettobidragydere med sammenligneligt velstandsniveau
- at sikre, at omkostningerne ved at finansiere denne mekanisme holdes nede på et rimeligt niveau.

3.2. Den eksisterende korrektionsmekanismes virkninger for medlemsstaternes nettobudgetbalancer

Med den eksisterende mekanisme får Det Forenede Kongerige tilbagebetalt 66 % af sit nettobidrag. Mekanismen finansieres af samtlige medlemsstater, alt efter deres respektive BNI-andel, med følgende undtagelser:

- Det Forenede Kongerige deltager ikke i finansieringen af sin egen rabat
- Tysklands, Nederlandenes, Østrigs og Sveriges andel er begrænset til 25 % af deres normale andel.

Selv om UK's nettostilling før korrektionen ikke har ændret sig ret meget, siden den blev indført (-0,48 % af BNI i 1985 og -0,47 % i årene fra 1996 til 2002), er den blevet betydeligt forbedret, når man sammenligner den med andre medlemsstater med samme eller endog lavere velstandsniveau, som f.eks. NL og DE (henholdsvis -0,47 % og -0,44 %).

Et meget vigtigt element i vurderingen af den eksisterende korrektionsmekanisme er de virkninger, udvidelsen vil få. Med tiltrædelsen af nye nettomodtagere vil alle de gamle medlemsstaters nettostilling blive forringet i takt med, at en stigende del af udgifterne går til de nye medlemsstater. Men som en konsekvens af den nuværende mekanisme vil korrektionens størrelse stige kraftigt for UK's vedkommende. Omkostningerne for de øvrige medlemsstater – også alle de nye medlemslande – vil blive større. Hvis den nuværende korrektionsmekanisme bibeholdes, vil den britiske korrektion ifølge Kommissionens skøn på basis af Kommissionens forslag til finansielle overslag for 2007-2013 stige med over 50 %.

3.3. Den foreslåede generelle korrektionsmekanisme

Kommissionen foreslår, at der indføres en generel korrektionsmekanisme, der skal bygge på den nuværende, for at få systemet bragt i bedre overensstemmelse med den oprindelige målsætning, der drejede sig om at undgå for store budgetbyrder. Indførelsen af en slags "sikkerhedsnet" for store nettobidragydere, hvis nettobidrag overstiger et vist niveau, vil også kunne gøre det lettere at finde frem til en mere konstruktiv måde at få tilvejebragt de budgetmidler på, der skal til for at klare de politiske udfordringer i det udvidede EU.

Den fremtidige korrektion skal beregnes på grundlag af hver medlemsstats nettobudgetsaldo i forhold til EU's budget. Mekanismen skulle udløses, hvis nettobidragene overstiger en bestemt tærskel udtrykt som procentdel af hver medlemsstats BNI for at afspejle det accepterede mindstemål af ubegrænset finansiel solidaritet mellem medlemsstaterne. Når nettosaldoen overstiger denne tærskel, vil der kunne ydes en korrektion (delvis refusion) for at forhindre, at der opstår for store nettobidrag. Samtidig skal der lægges et loft over de samlede korrektioner (de samlede refusioner), således at man sikrer de lande, der ikke modtager nogen korrektion, mod for store omkostninger ved denne mekanisme. Hvis summen af alle korrektioner når op over et nærmere fastsat samlet niveau, vil refusionsraten blive reduceret tilsvarende.

Enhver korrektionsmekanisme vil gøre budgettets finansiering mere kompliceret. Det grundlæggende forslag bør derfor være relativt enkelt og tilstrækkeligt gennemskueligt. I den henseende bør de parametre, der for øjeblikket anvendes til beregning af den britiske korrektion, kun ændres, når det er nødvendigt, og så vidt muligt forenkles.

Den nye mekanisme, Kommissionen foreslår, indeholder følgende elementer:

- fastsættelse af en tærskel udtrykt som en procentdel af BNI
- loft over de samlede korrektioner
- forenkling af korrektionernes finansiering ved at basere dem på BNI-andele, således at alle medlemsstaternes andel i finansieringen af de samlede korrektioner kommer til at svare til deres relative velstandsniveau
- bibeholdelse af begrebet fordelte udgifter og samme refusionsrate op til maksimumskorrektionerne.

Med den foreslåede generelle korrektionsordning vil UK blive langt den største korrektionsmodtager. Ifølge Kommissionens forslag til finansielle overslag for de kommende år og forslaget om indførelsen af en generel korrektionsmekanisme vil UK gennemsnitligt modtage en nettokompensation, der er omkring det dobbelte af Tysklands.

Tabel 6. Overslag over nettobudgetsaldi (2008-2013, i gennemsnit)			
	<i>i % af BNI</i>		
	Generel korrektion	Nuværende korrektion	Ingen korrektion
UK	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Nederlandene	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Tyskland	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Sverige	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Østrig	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Italien	-0,35%	-0,41%	-0,29%
Frankrig	-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%
Grækenland	2,20%	2,16%	2,25%
Ungarn	3,09%	3,06%	3,15%
Tjekkiske Republik	3,21%	3,17%	3,26%
Slovakiet	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%
Letland	4,45%	4,40%	4,51%
Luxembourg ⁷	5,84%	5,80%	5,89%

Ovenstående tabel viser medlemsstaternes anslåede gennemsnitlige nettobudgetsaldi med den foreslåede generelle korrektionsmekanisme i årene frem til 2013 og sammenholder dem med den situation, der ville bestå, hvis den nuværende mekanisme blev bibeholdt, og situationen uden nogen korrektion.

Den generelle korrektionsmekanisme vil reducere de negative budgetsaldi, mindske spredningen blandt nettobidragyderne og samtidig mindske finansieringsbyrden for de lande, der ikke modtager nogen korrektion⁸.

Kommissionen fremlægger særskilt et konkret forslag til ændring af den nugældende afgørelse om egne indtægter med henblik på at få indført den foreslåede generelle korrektionsmekanisme.

⁶ Baseret på de områder, der kontrolleres af Republikken Cypern.

⁷ Hvis man ser bort fra administrationsudgifterne, er Belgien og Luxembourg nettobidragydere.

⁸ Se nærmere herom i det tekniske bilag.

4. STRUKTUREN I DE EGNE INDTÆGTER

4.1. Hvad er den optimale struktur?

Nedenfor diskuteres tre grundalternativer for finansiering af EU's budget. I alle tre tilfælde vil de traditionelle egne indtægter blive bevaret, eftersom opkrævning af importtold betragtes som et af EU's handelspolitiske instrumenter, hvis provenu "logisk nok" tilfalder EU.

(1) *Det nuværende finansieringssystem uændret*

Det nuværende finansieringssystem har sikret en gnidningsløs finansiering af EU's budget. Men i sin nuværende form mangler finansieringssystemet en direkte forbindelse med borgerne. De justeringer, der tidligere er foretaget for at tilgodese særlige interesser, har gjort systemet endnu mindre gennemskueligt. Den brede offentlighed forstår derfor ikke de budgetmæssige konsekvenser af EU's forskellige politiske tiltag. BNI-indtægtens helt centrale rolle gør, at medlemsstaterne og især nettobidragyderne har tendens til udelukkende at bedømme EU's politik og initiativer ud fra deres nationale allokering uden nævneværdig hensyntagen til politikken indhold, og det indebærer en risiko for tilsløring af den merværdi, EU's tiltag afføder.

Den manglende forbindelse til og synlighed for EU-borgerne og den stigende tendens til at anlægge et snævert finansielt "noget-for-noget"-syn taler for en reform af det nuværende system.

(2) *Et rent BNI-baseret finansieringssystem*

Med et system udelukkende baseret på BNI-nøglen ville EU være helt afhængig af "bidrag" fra medlemsstaterne. Fordelen ved et sådant system ligger i, at det vil være enkelt og let at forstå. Bidragene kommer til at stemme nøje overens med medlemsstaternes relative velstand. Men selv om det for internationale organisationer som FN kan være hensigtsmæssigt at finansiere budgettet med bidrag fra medlemsstaterne, afspejler det ikke den status, EU har. Det ville indebære en opfattelse af EU som en organisation, hvor borgerne kun indirekte repræsenteres af deres medlemsstater. EU's status som en union af medlemsstater og borgerne, der i dag kommer til udtryk i traktaten, ville blive opgivet, hvad angår finansieringen af budgettet. Det ville igen betyde, at man afskaffede begrebet "egne indtægter", der har været en hjørnesteen i EU's finanser siden den første afgørelse om egne indtægter i 1970. Kommissionen må forkaste et sådant alternativ.

(3) *Et finansieringssystem med skatte- og afgiftsbaserede indtægter*

Et system, der i vid udstrækning bygger på skatte- og afgiftsbaserede egne indtægter, har potentialet til at øge EU-budgettets finansielle autonomi ved at skabe en mere direkte finansiell forbindelse mellem EU's budget og EU's borgere. En overgang til et system, hvor det er borgerne og de økonomiske

aktører, der bidrager til budgettet, og den deraf følgende mindskelse af medlemsstaternes bidrag til finansieringen af EU's budget, ville synliggøre budgettet for borgerne og dermed øge budgetmyndighedens politiske ansvar for sine udgiftsbeslutninger. Det ville også hjælpe med til at få den politiske debat ledt væk fra den snævre fokusering på det nationale bidrag og hen imod værdien af EU's politikker og den almene europæiske interesse. Endelig ville en øget synliggørelse også øge tilliden til EU's finanser, der tegner sig for under 2,5 % af de samlede offentlige udgifter i EU, men som ofte overdrives.

Men en *fuldstændigt* skatte- og afgiftsbaseret finansiering af EU's budget ser heller ikke ud til at være løsningen. Da der ikke kan være tale om at rokke ved kravet om budgetbalance i traktatens artikel 268, ville indførelsen af en skatte- eller afgiftsbaseret indtægt, som skulle overtage BNI-indtægtens nuværende rolle som "residualindtægt", enten indebære en variabel skatte- eller afgiftssats afhængig af budgetbehovet eller kræve større fleksibilitet på udgiftssiden, end de nuværende finansielle overslag åbner mulighed for. Men hyppige ændringer i denne sats vil i praksis ikke være populære hos skatteyderne (manglende forudsigelighed, teknisk og administrativt besværligt) og kunne komme i konflikt med de nationale afgifter. En progressiv fremgangsmåde gående ud på at bevare en begrænset BNI-indtægt og samtidig øge de skatte- og afgiftsbaserede indtægters andel forekommer at være en bedre løsning.

En reform af strukturen i de egne indtægter bør være koncentreret om en budgetneutral indførelse af en ny skatte- eller afgiftsbaseret egen indtægt, der skal udgøre op til halvdelen af budgettet.

5. MOD ET FINANSIERINGSSYSTEM BASERET PÅ BIDRAG FRA MEDLEMSSTATERNE OG BORGERNE

5.1. Forøgelse af de skatte- og afgiftsbaserede egne indtægters andel

Reformen af finansieringssystemet bør afhjælpe de problemer, der kendetegner det nuværende system, dvs. den manglende direkte forbindelse til EU's borgere, afhængigheden af overførsler fra de nationale statskasser og systemets alt for komplicerede karakter, og samtidig bidrage mest muligt til en effektiv ressourceallokering. De andre kriterier bliver mindre relevante for de nye indtægter, så længe det overordnede system åbner mulighed for at opfylde dem i rimelig grad.

For at sikre at borgere i forskellige medlemsstater stilles lige, kræver indførelsen af nye skatte- eller afgiftsbaserede indtægter en tilstrækkelig forudgående harmonisering af skatte- og afgiftsgrundlaget. Den faktiske grad af harmonisering af disse grundlag er helt afgørende for valget af den bedst egnede skatte- eller afgiftsbaserede indtægt.

Problemer omkring regionale vilkårligheder⁹ eller grænseoverskridende eksternaliteter er stærke argumenter for at harmonisere afgiftsgrundlag og afgiftssatser og kunne også retfærdiggøre, at alle eller en del af disse indtægter tilflød EU. Det kunne bidrage til at mindske ineffektiv allokering af økonomiske ressourcer.

At øge de skatte- og afgiftsbaserede indtægters andel af EU-budgettet kræver ikke nogen nye skatter eller afgifter. Men det forudsætter dog, at man enes om at dele enten indtægter eller skatte- og afgiftssatser mellem det nationale plan og EU-planen. EU's andel kunne opkræves som en del af den nationale sats, der betales af de skatte- og afgiftspligtige. Det samlede EU-budget, som under alle omstændigheder er underlagt loftet over de egne indtægter på 1,24 % af EU's BNI, ville ikke stige, eftersom provenuet af den skatte- eller afgiftsbaserede indtægt vil blive udlignet af et tilsvarende fald i den nuværende BNI-baserede indtægt.

I det følgende gennemgås de tre vigtigste modeller for, hvordan EU's finansieringssystem kan bringes til at fungere bedre. I alle tre er den nuværende BNI-baserede indtægt bibeholdt som den indtægt, der skal sikre balancen på budgettet, og det samme gælder de traditionelle egne indtægter, men det forudsættes, at op til halvdelen af budgettet finansieres af en ny skatte- eller afgiftsbaseret indtægt, der også skulle erstatte den nuværende statistiske moms.

5.2. Model 1 – Et system med afgiftsbaserede egne indtægter knyttet til energiforbruget

Ved det nye direktiv om energiafgifter¹⁰ blev de fleste energiprodukter underlagt EU-beskatning. Selv om det direktiv, der blev vedtaget om energibeskatning, ikke tog sigte på indførelsen af nye egne indtægter, har det skabt forudsætning for det ved at harmonisere afgiftsgrundlag og indføre mindstesatser.

En indtægt baseret på afgifter på energiprodukter vil dog ikke nødvendigvis skulle omfatte alle de produkter, der falder ind under direktivet. En EU-afgift kunne være begrænset til afgiftsgrundlaget i forbindelse med motorbrændstof til vejtransport (blyholdig og blyfri benzin, diesel, LPG og naturgas til transportformål). Det ville være relativt simpelt at administrere, eftersom afgiftsgrundlaget allerede er harmoniseret på EU-plan, og de fleste muligheder for afgiftsdifferentiering gælder for andre energiprodukter. EU-satser på under halvdelen af mindstesatserne i energibeskatningsdirektivet ville være tilstrækkelige til at finansiere halvdelen af EU's budget. De vigtigste spørgsmål, der skal afklares, kommer til at dreje sig om, hvilke satser der skal gælde, og hvilke afvigelser der kan være tale om, alt efter produkt og anvendelsesformål.

En EU-afgift på flybrændstof eller emission af flybrændstof kunne være et nyttigt supplement til en afgift på motorbrændstof til transportformål. Det europæiske luftfartssystem er meget integreret, og emissioner fra fly har grænseoverskridende

⁹ Med regionale vilkårligheder menes de situationer, hvor det er vanskeligt at afgøre helt nøjagtigt, hvilken del af et afgiftsgrundlag der tilfalder de enkelte medlemsstater, eller hvor der er et betydeligt (potentielt) misforhold mellem afgiften og den afgiftsbetalende økonomiske aktørs hjemland.

¹⁰ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EFT L 283 af 31.10.2003).

virksomheder. Der er derfor meget, der taler for at beskatte sådanne emissioner på EU-plan, som en måde, hvorpå man kan sikre, at de eksterne samfundsøkonomiske omkostninger ved de klimaændringer og andre miljøvirkninger, som flytrafikken er forbundet med, bliver indregnet i prisen på flyrejser. Og flybrændstof er for øjeblikket ikke underlagt afgifter ved grænseoverskridende flyvninger.

Set ud fra et teknisk synspunkt vil det være muligt at indføre en egen indtægt baseret på afgifter på motorbrændstof til vejtransport på ret kort sigt (inden for ca. 3-6 år).

5.3. Model 2 – Et system med en EU-moms

I modsætning til den nuværende ”statistiske” momsindtægt vil en ordning, hvor der anvendes en EU-sats på de nationale momsgrundlag, i kraft af momsens direkte forbindelse med det daglige forbrug skabe en klar, direkte forbindelse mellem finansieringen af EU’s budget og borgerne og skabe øget bevidsthed om EU’s omkostninger.

En virkelig momsbaseret indtægt skulle implementeres ved at indføre en EU-moms som en del af den nationale moms, borgerne betaler. Denne moms skulle opkræves sammen med den nationale moms beregnet af det samme afgiftsgrundlag. Borgerne får ikke pålagt nogen yderligere afgiftsbyrde, eftersom EU-satsen vil blive udlignet af en tilsvarende sænkning af den nationale sats. Hvis den nationale moms f.eks. ligger på 21 %, og EU-momsen sættes til 1 %, vil den nationale momssats blive reduceret til 20 %. Og den samlede momssats vil stadigvæk være 21 %.

Af hensyn til synligheden skulle EU-momsen og den nationale moms angives særskilt på de fakturaer og kvitteringer, som momspligtige virksomheder udsteder til deres kunder.

En EU-moms på 1 % ville være tilstrækkelig til at dække omkring halvdelen af finansieringen af EU’s budget.

De vanskeligheder, dette kan rejse, beror på den ufuldstændige harmonisering af medlemsstaternes momssystemer, navnlig i forbindelse med nul-moms varer. En anden potentiel vanskelighed kan ligge i, at momsgrundlaget ikke tegner sig for den samme andel af nationalindkomsten i alle medlemsstater (det er fænomenet med momsens såkaldte regressive karakter), hvilket siden 1988 har fået medlemsstaterne til at reducere dens andel af de egne indtægter. Men på den anden side vil EU-momsen set fra forbrugernes synspunkt have de samme virkninger på sammenlignelige forbrugere overalt i EU¹¹.

Rent teknisk vil det være muligt at indføre en EU-moms på relativt kort tid (inden for op til 6 år)

¹¹ Under forudsætning af, at virkningerne af nul-satser neutraliseres (se også bilaget til denne rapport).

5.4. Model 3 – Et system med en egen indtægt baseret på selskabsskatten

Ligesom for de to andre modeller vedkommende vil indførelsen af en EU-indtægt baseret på selskabsskatten kræve, at der på forhånd fastlægges et fælles (konsolideret) skattegrundlag gældende for virksomheder. En sådan harmonisering ville hjælpe med til at få det indre marked til at fungere bedre og fremme en mere effektiv allokering af økonomiske ressourcer, som i dag skævvrides af grænseoverskridende aktiviteter. De 25 forskellige nationale beskatningssystemer, der i dag findes, de utallige skattelove og konventioner samt forskellene i praksis på dette område udgør i sig selv en barriere for grænseoverskridende aktiviteter. For virksomheder, der opererer på tværs af grænserne i EU, er der store omkostninger forbundet med at skulle efterleve alle disse forskellige regler, og det fører til adskillige huller i skattesystemerne.

De igangværende bestræbelser på at få gennemført en gennemgribende reform af selskabsbeskatningen har været koncentreret om indførelsen af et fælles (konsolideret) beskatningsgrundlag, sandsynligvis for en kernegruppe af interesserede medlemsstater, med det formål at få fjernet de skattemæssige hindringer på det indre marked. Der har i den forbindelse ikke været planer om nogen harmonisering af skatteprocenter, ligesom det heller ikke har været opfattet som et middel til at skaffe indtægter til EU's budget.

Modellen med selskabsskatten ville indebære, at der fastsættes en mindsteprocent for beskatningen af det harmoniserede skattegrundlag.

Provenuet af selskabsskatten er af en betydelig størrelsesorden, idet de samlede indtægter af selskabsskatten i EU for øjeblikket udgør gennemsnitligt 2,6 % af hele EU's BNI. Til dækning af EU-budgettets behov er det således tilstrækkeligt, at EU får tilført under en fjerdedel af disse indtægter.

I den nuværende situation vil denne model være den, som det vil tage længst tid at få indført, både rent politisk og ud fra et administrativt perspektiv.

6. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Hvis der indføres en ny skatte- eller afgiftsbaseret egen indtægt i stedet for den nuværende statistiske momsindtægt til finansiering af en betydelig del af EU's budget, vil det være muligt at overvinde mange af det nuværende systems ulemper – den manglende direkte forbindelse til borgerne i EU, den alt for store afhængighed af overførsler fra de nationale statskasser og den urimelige kompleksitet. Det kunne også bidrage til en bedre allokering af økonomiske ressourcer i EU. Den BNI-baserede indtægt skulle ganske vist tegne sig for en mindre andel af de egne indtægter end under det nuværende system, men den skulle fortsat spille en væsentlig rolle og sikre, at systemet opfylder alle relevante kriterier.

Kommissionen foreslår tre hovedkilder til fremtidige skatte- eller afgiftsbaserede indtægter: en indtægt baseret på 1) energiforbrug, 2) nationale momsgrundlag og 3) selskabsskatten.

En indtægt baseret på energiforbruget i form af en EU-afgift på motorbrændstof til vejtransport ville være en tilstrækkelig og stabil finansieringskilde for EU's budget og ville skabe en direkte forbindelse til borgerne. Afgiftsgrundlaget er allerede harmoniseret på EU-plan. Den kunne suppleres med en EU-afgift på flybrændstof eller emissioner i forbindelse hermed, således at den nuværende afgiftsfritagelse for jetbrændstof ophæves, samtidig med at der bliver sat en pris på flytrafikkens miljøomkostninger.

På momsområdet er harmoniseringen af afgiftsgrundlag allerede ret fremskreden, og momsen er en tilstrækkelig og stabil indtægtskilde. En EU-moms ville synliggøre EU-budgettets finansiering for EU's borgere. Den ville også være evolutionær, fordi den ville indebære en reform af de gældende bestemmelser i stedet for indførelse af en helt ny indtægt. Rent administrativt ville dens indførelse ikke rejse nogen uovervindelige vanskeligheder.

Desuden vil indtægter baseret på et harmoniseret selskabsskattegrundlag også være en egnet finansieringskilde for EU's budget på grund af forbindelsen til en fælles EU-politik og de grænseoverskridende eksternaliteter.

EU er en union af medlemsstater og borgere. Hver af de tre ovenfor skitserede muligheder for skatte- og afgiftsbaserede egne indtægter vil sikre, at dette faktum kommer til udtryk i finansieringen af EU's budget. En sådan styrkelse af den direkte forbindelse mellem borgerne og budgettet vil også bidrage til, at udgiftsdebatterne kommer til at fokusere mere på det reelle indhold end på rent "nationale" budgetgevinster eller -tab.

Enhver ny tildeling af indtægter til EU-budgettet skal naturligvis ikke alene vedtages af Rådet med enstemmighed, men også ratificeres af alle medlemsstaternes parlamenter.

Indførelsen af energi- og momsbaseede indtægter vil kunne ske på mellemlang sigt, mens en selskabsskattebaseeret indtægt må ses som en langt mere langsigtet løsning. Hvad der er behov for nu, er politisk vilje til at bane vej for en reform af strukturen i de nuværende egne indtægter. I den forbindelse opfordrer Kommissionen Rådet til at:

- drøfte de modeller, der foreslås i denne rapport
- tage til efterretning, at Kommissionen har til hensigt at udarbejde en køreplan med henblik på at få erstattet den nuværende momsindtægt med en ægte egen skatte- eller afgiftsbaseret indtægt senest 2014 på grundlag af Kommissionens forslag.

For på kort sigt at nå frem til en løsning af problemerne med for store budgetuligevægte, der kan træde i kraft fra begyndelsen af de næste finansielle overslag, foreslår Kommissionen

- at indføre en generel korrektionsmekanisme til udligning af for store budgetmæssige skævheder i overensstemmelse med forslaget til rådsafgørelse om ordningen for egne indtægter og de foreslåede gennemførelsesbestemmelser hertil.