



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DA

Udtalelse 02/2022

(artikel 322, stk. 1, TEUF)

om Kommissionens forslag til
Europa-Parlamentets og
Rådets forordning om ændring
af forordning (EU, Euratom)
2018/1046 om de finansielle
regler vedrørende Unionens
almindelige budget
[2022/0125(COD)]

Indhold

	Punkt
Indledning	01-14
Bøder, tvangsbøder og andre sanktioner	01-02
Forvaltning af bøder og tvangsbøder i henhold til finansforordningens nuværende bestemmelser	03-07
Den seneste retspraksis	08-10
Forslaget	11-14
Generelle bemærkninger	15-18
Specifikke bemærkninger	19-27
Kompensation	19-21
Negative indtægter	22-25
Morarenter	26
Opførelse af endelige bøder og tvangsbøder på budgettet	27
Forslag til ændringer af forslaget	28
Bilag	
Bilag I - Forslag til ændringer af forslaget med kommentarer	

REVISIONSRETTEEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 322, stk. 1,

under henvisning til Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) 2018/1046 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget [2022/0125(COD)], vedtaget den 22. april 2022¹,

under henvisning til Rådets anmodning om en udtalelse, modtaget den 6. maj 2022,

under henvisning til Europa-Parlamentets anmodning om en udtalelse, modtaget den 16. maj 2022, og

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012² ("finansforordningen"),

og ud fra følgende betragtninger:

- 1) Finansforordningen fastsætter principperne og de generelle finansielle regler for forvaltningen af EU-budgettet, omfattende både indtægter og udgifter.
- 2) På baggrund af den seneste retspraksis vedrørende overtrædelse af konkurrencereglerne fremsatte Kommissionen dette forslag om ændring af finansforordningen for hurtigst muligt at afhjælpe det uforholdsmæssigt store pres på EU-budgettets udgiftsside. Forslaget er ikke en del af forslaget om en omarbejdning af de finansielle regler vedrørende EU-budgettet³ -

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

¹ COM(2022) 184 final, 2022/0125 (COD).

² EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1.

³ COM(2022) 223 final, 2022/0162 (COD).

Indledning

Bøder, tvangsbøder og andre sanktioner

01 Foretagender, der overtræder EU-retten, og medlemsstater, der ikke anvender EU-retten, pålægges af Kommissionen bøder, tvangsbøder og andre sanktioner som beskrevet nedenfor:

- Kommissionen pålægger virksomheder, der har overtrådt konkurrencereglerne under artikel 101 eller 102 i TEUF, **bøder**. I henhold til de relevante EU-konkurrenceregler⁴ fastlægger Kommissionen bødens størrelse, således at der tages hensyn til både, hvor alvorlig virksomhedens medvirken i overtrædelsen af konkurrencereglerne er, og hvor længe den har varet. Det pågældende beløb bør dog ikke overstige 10 % af virksomhedens samlede omsætning i det regnskabsår, som går forud for afgørelsen.
- Kommissionen kan også pålægge **tvangsbøder og andre sanktioner** i henhold til TEUF eller Euratomtraktaten. Økonomiske sanktioner er hyppigst og pålægges normalt, når Kommissionen anlægger sag mod medlemsstater, som ikke gennemfører EU-lovgivningen (korrekt). Derefter indbringer den sagen for Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) i henhold til artikel 260 i TEUF. Økonomiske sanktioner kan have form af et fast beløb og/eller en daglig betaling. De beregnes under hensyntagen til betydningen af de overtrådte regler og overtrædelsens indvirkning, til den periode, hvor EU-retten ikke er blevet anvendt, og til landets betalingsevne.

02 De beløb, som Kommissionen opkræver vedrørende bøder, tvangsbøder og andre sanktioner, opføres på EU-budgettet og kategoriseres som andre indtægter. De pågældende beløb varierer fra år til år, afhængigt af de endelige beløb, der fastsættes af Kommissionen og betales af virksomheder og medlemsstater. I 2021 beløb de sig til 1,6 milliarder euro (0,7 % af EU-budgettet).

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1).

Forvaltning af bøder og tvangsbøder i henhold til finansforordningens nuværende bestemmelser

03 Når en bøde eller en tvangsbøde pålagt af Kommissionen anfægtes ved EU-Domstolen, kan den part, der er pålagt bøden eller tvangsbøden, enten midlertidigt betale bøden eller tvangsbøden eller stille en bankgaranti for det pågældende beløb⁵. Hvis der er tale om midlertidig betaling, overfører den pågældende debitor det beløb, som bøden eller tvangsbøden lyder på, til Kommissionens bankkonto. Siden 2009 er disse bøder og tvangsbøder blevet deponeret i en særlig fond for budgetbøder (BUFI), hvis midler investeres i sikre statsobligationer for at bevare hovedstolens værdi via påløbne renter og samtidig garantere midlernes likviditet, hvis bøderne skal tilbagebetales til den berørte virksomhed.

04 Hvis bøden eller tvangsbøden ikke betales inden for fristen, opkræver Kommissionen morarenter til den sats, som Den Europæiske Centralbank (ECB) anvender på sine vigtigste refinansieringstransaktioner den første kalenderdag i den måned, hvor fristen udløber, forhøjet med tre og et halvt procentpoint, indtil betalingen er sket (ECB's refinansieringssats, forhøjet med 3,5 procentpoint)⁶. Hvis den part, der er pålagt bøden eller tvangsbøden, vælger at stille en bankgaranti i stedet for at foretage midlertidig indbetaling, skal garantien ikke kun sikre betaling af bøden eller tvangsbøden, men også af renter til ECB's refinansieringssats, forhøjet med 1,5 procentpoint.

05 Når alle retsmidler er udtømt, og når bøden eller tvangsbøden er blevet **bekræftet** af EU-Domstolen, opføres de foreløbigt opkrævede beløb og de påløbne renter ("afkastet") på EU-budgettet. Når der er stillet en finansiel garanti, indfris den rettidigt, og de tilsvarende beløb (dvs. bøden eller tvangsbøden samt renterne) opføres på EU-budgettet⁷.

06 Hvis EU-Domstolens afgørelse forhøjer bøden eller tvangsbøden, opkræver Kommissionen det yderligere forfaldne beløb og fastsætter en frist for betalingen. Hvis den forhøjede bøde eller tvangsbøde ikke betales inden for fristen, opkræver Kommissionen morarenter for forsinket betaling fra datoen for EU-Domstolens afgørelse indtil betalingsdatoen (jf. punkt **04**).

⁵ Finansforordningens artikel 108, stk. 1 og 2.

⁶ Artikel 99, stk. 4, i finansforordningen.

⁷ Artikel 108, stk. 3, i finansforordningen.

07 Hvis bøden eller tvangsbøden er blevet annulleret eller reduceret som følge af den retslige procedure, betales de foreløbigt opkrævede beløb eller i tilfælde af en reduktion den relevante del heraf (inklusive det relaterede afkast) tilbage til den berørte part. Hvis afkastet er negativt, trækkes det lidte tab fra det beløb, der skal tilbagebetales. Når der er stillet en finansiel garanti, frigøres den fuldt ud eller i relevant omfang i forhold til den reduktion, som EU-Domstolen har truffet afgørelse om⁸.

Den seneste retspraksis

08 I sin dom af 20. januar 2021 om en appel vedrørende et erstatningssøagsmål fastslog EU-Domstolen, at Kommissionen efter reduktion eller annullation af en midlertidigt betalt bøde skal betale renter for forsinket tilbagebetaling af den annullerede eller reducerede bøde fra datoen for virksomhedens midlertidige betaling af bøden indtil datoen for tilbagebetalingen⁹. EU-Domstolens dom går videre end artikel 108, stk. 4, i finansforordningen, hvor det kun fastsættes, at Kommissionen skal tilbagebetale bøden samt (eller fratrukket) det relaterede afkast.

09 EU-Domstolen pålagde Kommissionen at betale sagsøger renter for udskudt tilbagebetaling som **kompensation** for tabet af rådigheden over midler, beregnet efter ECB's refinansieringssats, forhøjet med 2 procentpoint, for perioden fra datoen for den midlertidige betaling af bøden indtil datoen for tilbagebetaling af den bøde, som dommen annullerede. Det var den sats, som den berørte part havde krævet i kompensation. EU-Domstolen tilkendte desuden **morarenter af erstatningen** fra den dato, hvor den virksomhed, der blev pålagt en bøde, anlagde erstatningssag ved EU-Domstolen, indtil den faktiske dato for Kommissionens tilbagebetaling, beregnet efter ECB's refinansieringssats, forhøjet med 3,5 procentpoint. Denne sats anvendes analogt med artikel 99, stk. 4, i finansforordningen.

⁸ Artikel 108, stk. 4, i finansforordningen.

⁹ Sag C-301/19 P, appel mod dommen i sag T-201/17.

10 I henhold til ovennævnte dom fra EU-Domstolen skal "erstatning" i form af renter for udskudt tilbagebetaling udbetales til berørte parter, hvis afkastet er lavere end erstatningen, eller hvis der ikke er afkast på de bødeløb, der er indbetalt midlertidigt til Kommissionen, som fastsat i de nuværende bestemmelser i finansforordningen. Kommissionen anmodede som led i en appel vedrørende en lignende sag¹⁰ EU-Domstolen om at genoverveje sin holdning vedrørende tilkendelse af kompensation i form af renter for udskudt tilbagebetaling af reducerede eller annullerede bøder dækket af midlertidige betalinger. Der er indbragt flere sager for EU-Domstolen, som endnu ikke er blevet afgjort ved Retten, eller som er genstand for appel¹¹.

Forslaget

11 Uanset udfaldet af ovennævnte retlige prøvelse og af andre sager mener Kommissionen, at det er presserende at foreslå lovgivningsmæssige foranstaltninger for at undgå et uforholdsmæssigt stort pres på EU-budgettet som følge af den seneste retspraksis.

12 Den 22. april 2022 forelagde Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet et forslag ("forslaget") om ændring af finansforordningen. Henholdsvis den 6. maj og den 16. maj 2022 anmodede Rådet og Europa-Parlamentet Revisionsretten om at afgive udtalelse om forslaget.

13 Ifølge Kommissionens begrundelse er målet med forslaget at sikre en passende kompensation svarende til den tidsmæssige værdi af tabet af rådigheden over midler i tilfælde af tilbagebetaling af bøder, tvangsbøder eller andre sanktioner, der er midlertidigt indbetalt, og senere annulleres eller reduceres. Forslaget indeholder også bestemmelser om, at denne kompensation skal opføres på EU-budgettet som en negativ indtægt for dermed at undgå enhver uønsket indvirkning på budgettets udgiftsside og sætte EU i stand til at opfylde de deraf følgende finansielle forpligtelser mere effektivt.

¹⁰ Sag C-221/22 P, iværksat den 28. marts 2022, appel til prøvelse af dommen i sag T-610/19.

¹¹ Sag T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 og T-94/20.

14 Indtil videre har Kommissionen bekræftet, at den har betalt i alt 2 millioner euro i kompensation efter EU-Domstolens domme i to søgsmål om erstatning¹². På grundlag af sin vurdering fra april 2022 vedrørende udfaldet af afsluttede sager og af de sager, der i øjeblikket verserer for EU-Domstolen, anslog Kommissionen, at de potentielle kompensationskrav fra parter, der er pålagt annullerede eller reducerede bøder og tvangsbøder dækket af midlertidige indbetalinger, kan beløbe sig til så meget som 1,2 milliarder euro.

¹² Sag T-201/17 og T-610/19.

Generelle bemærkninger

15 Samlet set glæder vi os over de foreslåede ændringer af finansforordningen, idet de sigter mod at sikre rimelig kompensation til virksomheder og medlemsstater i tilfælde af tilbagebetaling af en midlertidigt betalt bøde eller tvangsbøde, som er blevet annulleret eller nedsat. Vi har dog visse forbehold over for forslaget for så vidt angår reglerne for budgettering af de finansielle omkostninger til kompensationer.

16 Selv om det giver Kommissionen større fleksibilitet i forvaltningen af budgettet, betyder forslaget om at bogføre disse omkostninger som negative indtægter, at Kommissionen ikke vil være forpligtet til at følge de almindelige budgetprocedurer, der gælder for udgifter.

17 Vi har også specifikke bemærkninger til følgende forhold:

- a) beregning af kompensation (jf. punkt [19-21](#))
- b) virkningen af at bogføre negative indtægter (jf. punkt [22-25](#))
- c) præcisering af morarenter (jf. punkt [26](#))
- d) opførelse af endelige bøder og tvangsbøder på budgettet (jf. punkt [27](#)).

18 Vi bemærker, at forslaget er fremsat samtidig med, at EU-Domstolen behandler en appel vedrørende en lignende sag. Der er også andre verserende sager vedrørende kompensation for bøder og tvangsbøder (jf. punkt [10](#)). Vi foreslår, at Kommissionen aktivt overvåger udfaldet af disse sager og vurderer deres virkning på finansforordningen.

Specifikke bemærkninger

Kompensation

19 Kommissionen foreslår, at rentebeløbet for kompensation beregnes efter ECB's refinansieringssats, forhøjet med 1,5 procentpoint¹³. Vi bemærker, at den foreslåede sats er lavere end den sats, EU-Domstolen fastsatte i sin nylige dom i appelsagen vedrørende erstatningssøgsmålet (ECB's refinansieringssats, forhøjet med 2 procentpoint), og dermed afspejler anmodningen fra den berørte virksomhed.

20 Vi anerkender, at ECB's refinansieringssats, forhøjet med 1,5 procentpoint, foreslås anvendt analogt med den rentesats, der skal betales, når en debitor stiller en finansiel garanti (i stedet for at foretage en midlertidig indbetaling) for den periode, hvor sagen verserer (jf. punkt 26). Forskellen mellem satsen i den foreslåede artikel 108, stk. 4, i finansforordningen, og den sats, der følger af ovennævnte retspraksis, skaber imidlertid en risiko for, at virksomheder eller medlemsstater anlægger erstatningssøgsmål ved EU-Domstolen med henblik på at opnå en højere erstatning end den, der beregnes ved anvendelse af den foreslåede sats.

21 Vi bemærker også, at Kommissionen ikke foreslår tilføjelse af en bestemmelse om morarenter (beregnet efter ECB's refinansieringssats, forhøjet med 3,5 procentpoint) i tilfælde af, at kompensationen ikke betales inden for de fastsatte frister (jf. punkt 09). For at gøre lovteksten mere tydelig foreslår vi, at Kommissionen tilføjer dette i sin foreslåede ændring af artikel 108, stk. 4, i finansforordningen (jf. *bilag I*) ved at anvende de betingelser for renter på forsinkede betalinger, som er fastsat i artikel 116, stk. 5, i finansforordningen.

Negative indtægter

22 Ud fra et budgetmæssigt synspunkt bogføres en bøde eller en tvangsbøde som en indtægt, når det endelige beløb er fastsat og betalt. Under den retslige procedure ved EU-Domstolen budgetteres der ikke med bøder eller tvangsbøder. De finansielle omkostninger til kompensationer for annullerede eller reducerede bøder eller tvangsbøder afholdes i øjeblikket over EU-budgettet som udgifter under udgiftsområde 7: "Europæisk offentlig forvaltning".

¹³ Forslag til artikel 108, stk. 4, i finansforordningen.

23 Hensigten med Kommissionens foreslåede ændringer af artikel 48, stk. 1, i finansforordningen er, at de finansielle omkostninger til kompensationer skal bogføres som negative indtægter og trækkes fra de budgetterede beløb for endelige bøder og tvangsbøder. Vi mener, at bogføring af kompensation som negative indtægter i stedet for som udgifter vil have en neutral finansiell effekt på EU-budgettet som helhed. Dette kunne mindske det uforholdsmæssigt store pres på budgettet, men Kommissionen ville ikke være forpligtet til at følge de almindelige budgetprocedurer, der gælder for udgifter, dvs. enten anvende procedurerne for budgetoverførsler og/eller ændringsbudgetter¹⁴ med henblik på at sikre, at de nødvendige bevillinger er til rådighed, eller inkludere de ovennævnte omkostninger som del af de samlede godkendte udgifter i overensstemmelse med lofterne for de egne indtægter¹⁵ og den flerårige finansielle ramme¹⁶ (FFR).

24 Bogføring af finansielle omkostninger som negative indtægter er ikke almindelig budgetpraksis. Vi noterer os dog, at Kommissionen med henblik på at forbedre den finansielle rapportering har til hensigt at oprette en særskilt budgetpost for at identificere de negative kompensationsbeløb, der fratrækkes indtægterne fra bøder og tvangsbøder. Den har også til hensigt at give flere oplysninger om kompensationer (f.eks. de beløb, der er betalt eller skal betales i det aktuelle år, og de anslåede beløb for det følgende år) som del af den dokumentation, der fremlægges med henblik på vedtagelsen af budgettet og af budgetændringer.

25 Ifølge forslaget vil de finansielle omkostninger blive dækket af indtægterne fra bøder og tvangsbøder, som er blevet endelige. Kommissionen mener, at dette generelt er tilstrækkeligt. Vi bemærker imidlertid, at der er en risiko for, at indtægterne fra endelige bøder og tvangsbøder ikke dækker de kompensationer, der skal betales samme år. Hvis denne situation opstår, skal kompensationerne finansieres via andre indtægter, eller, som en sidste udvej, via yderligere nationale bidrag baseret på medlemsstaternes bruttonationalindkomst (BNI) (jf. punkt 27).

¹⁴ Artikel 30 og 44 i finansforordningen.

¹⁵ Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424 af 15.12.2020, s. 1).

¹⁶ Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 11).

Morarenter

26 Vi glæder os over den foreslåede ændring af artikel 99, stk. 4, i finansforordningen, som fjerner henvisningen til de renter, der skal betales, når der stilles en garanti til dækning af bøder eller tvangsbøder (beregnet efter ECB's refinansieringssats, forhøjet med 1,5 procentpoint), og indsætter den under den foreslåede artikel 108, stk. 1, i finansforordningen. Forslaget præciserer, at morarenter (efter ECB's refinansieringssats, forhøjet med 3,5 procentpoint) kun finder anvendelse i tilfælde, hvor bøder og tvangsbøder pålagt ved kommissionsafgørelser hverken er betalt eller dækket af en garanti.

Opførelse af endelige bøder og tvangsbøder på budgettet

27 Opførelse af endelige bøder og tvangsbøder på budgettet inden udgangen af året efter det år, hvor bøderne er blevet endelige (jf. den foreslåede artikel 107, stk. 2, i finansforordningen), vil give EU-budgettet større fleksibilitet med hensyn til at dække de finansielle behov. Det skyldes, at forslaget vil gøre det muligt at budgettere med indtægter fra bøder og tvangsbøder indtil udgangen af året efter, at bøderne er blevet endelige, hvis det er påkrævet for at dække skyldige kompensationer uden anvendelse af andre indtægtskilder (jf. punkt 25).

Forslag til ændringer af forslaget

28 I *bilag I* præsenterer vi forslag til ændringer af forslaget med kommentarer.

Vedtaget af Afdeling V, der ledes af Tony Murphy, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 28. juni 2022.

På Revisionsrettens vegne



Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Forslag til ændringer af forslaget med kommentarer

Forslagets tekst	Foreslået ændring	Kommentarer
<p><i>Forslagets artikel 1</i></p> <p>(...)</p> <p>4.</p> <p>I artikel 108 foretages følgende ændringer:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) I stk. 4 foretages følgende ændringer:</p> <p>i) (...)</p> <p>Det beløb eller den relevante del heraf, der er omhandlet i første afsnit, litra a), forrentes med den sats, som Den Europæiske Centralbank anvender på sine vigtigste refinansieringstransaktioner den første kalenderdag i den måned, hvor afgørelsen om at pålægge en bøde, tvangsbøde eller anden sanktion blev vedtaget, og som offentliggøres i <i>Den Europæiske Unions Tidende</i>, C-udgaven, forhøjet med et og et halvt procentpoint.</p> <p>ii) (...).</p>	<p><i>Forslagets artikel 1</i></p> <p>(...)</p> <p>4.</p> <p>I artikel 108 foretages følgende ændringer:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) I stk. 4 foretages følgende ændringer:</p> <p>i) (...)</p> <p>Det beløb eller den relevante del heraf, der er omhandlet i første afsnit, litra a), forrentes med den sats, som Den Europæiske Centralbank anvender på sine vigtigste refinansieringstransaktioner den første kalenderdag i den måned, hvor afgørelsen om at pålægge en bøde, tvangsbøde eller anden sanktion blev vedtaget, og som offentliggøres i <i>Den Europæiske Unions Tidende</i>, C-udgaven, forhøjet med et og et halvt procentpoint. Hvis renterne i henhold til nr. i) ikke betales inden for den frist, der er fastsat i Den Europæiske Unions Domstols dom, eller, hvis en sådan frist ikke er fastsat, senest 30 dage efter den pågældende dom, pålægges der</p>	<p>Vi foreslår, at det præciseres, at Kommissionen kan betale morarenter i tilfælde af forsinket kompensationsbetaling, ved anvendelse af de betingelser for renter på forsinkede betalinger, der er fastsat i artikel 116, stk. 5, i finansforordningen (jf. punkt 21).</p>

Forslagets tekst	Foreslået ændring	Kommentarer
	morarenter i overensstemmelse med artikel 116, stk. 5. ii) (...).	