

III

(Forberedende retsakter)

REVISIONSRET TEN

UDTALELSE NR. 5/2018

(artikel 287, stk. 4, og artikel 322, stk. 2, TEUF)

om a) forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM (2018) 325 final); b) forslag til Rådets forordning om metoderne og proceduren for overdragelse af de egne indtægter baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag, på Den Europæiske Unions emissionshandelssystem og på plastemballageaffald, der ikke er genanvendt, og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (COM(2018) 326 final); og c) forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (COM(2018) 328 final)

(2018/C 431/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ		3
INDLEDNING	1-6	5
FØRSTE DEL: GENERELLE BEMÆRKNINGER	7-12	6
Bidragssatser for egne indtægter	9-10	7
Gennemførelsesbestemmelser	11-12	8
ANDEN DEL: SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER	13-48	8
Reform af nogle af de eksisterende egne indtægter	14-23	9
Bibeholdelse af toldafgifterne (de traditionelle egne indtægter), men med en lavere sats for opkrævningsomkostninger	14-16	9
Bevarelse af de BNI-baserede egne indtægter	17-19	10
Forenkling af de moms-baserede egne indtægter	20-23	10
En vifte af nye egne indtægter	24-43	11
Egne indtægter baseret på FKSSG	26-33	11
Egne indtægter baseret på EU ETS	34-37	12
Egne indtægter baseret på plastemballageaffald	38-43	13
Udfasning af korrektioner	44-47	14
Forhøjelse af lofterne for egne indtægter	48	15
TREDJE DEL: KONKLUSIONER OG FORESLÅEDE ÆNDRINGER	49-54	15
Anbefalinger til forbedring af den foreslåede reform af EU's egne indtægter	53-54	15
Bilag I — Revisionsrettens foreslåede ændringer til forslagene		17
Bilag II — Metode til beregning af de foreslåede nye moms-baserede egne indtægter		19

REVISIONSRETTEEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 287, stk. 4, og artikel 322, stk. 2,

under henvisning til følgende forslag fra Kommissionen fremsat den 2. maj 2018:

- a) forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2018) 325 final)
- b) forslag til Rådets forordning om metoderne og proceduren for overdragelse af de egne indtægter baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag, på Den Europæiske Unions emissionshandelssystem og på plastemballageaffald, der ikke er genanvendt, og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (COM(2018) 326 final)
- c) forslag til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2018) 327 final) og
- d) forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (COM(2018) 328 final),

under henvisning til Kommissionens anmodning om en udtalelse om forslagene under litra b) og d), modtaget den 15. maj 2018,

under henvisning til Rådets anmodning om en udtalelse om forslagene under litra b) og d), modtaget den 28. maj 2018,

under henvisning til Europa-Parlamentets anmodning om en udtalelse om forslaget under litra a), modtaget den 25. juni 2018,

under henvisning til Rådets afgørelse 2014/335/EU, Euratom af 26. maj 2014 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter ⁽¹⁾,

under henvisning til Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 608/2014 af 26. maj 2014 om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav ⁽²⁾, sidstnævnte som ændret ved Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/804 af 17. maj 2016 ⁽³⁾,

under henvisning til Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften ⁽⁴⁾, som senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14. april 2003 ⁽⁵⁾,

under henvisning til sine tidligere udtalelser om EU's ordning for egne indtægter ⁽⁶⁾,

under henvisning til sit briefingpapir om fremtiden for EU's finanser ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ EUT L 168 af 7.6.2014, s. 105.

⁽²⁾ EUT L 168 af 7.6.2014, s. 29 og 39.

⁽³⁾ EUT L 132 af 21.5.2016, s. 85.

⁽⁴⁾ EFT L 155 af 7.6.1989, s. 9.

⁽⁵⁾ EUT L 122 af 16.5.2003, s. 36.

⁽⁶⁾ Udtalelse nr. 7/2015 (EUT C 5 af 8.1.2016, s. 1), nr. 7/2014 (EUT C 459 af 19.12.2014, s. 1), nr. 2/2012 (EUT C 112 af 18.4.2012, s. 1), nr. 2/2008 (EUT C 192 af 29.7.2008, s. 1), nr. 2/2006 (EUT C 203 af 25.8.2006, s. 50), nr. 4/2005 (EUT C 167 af 7.7.2005, s. 1) og nr. 7/2003 (EUT C 318 af 30.12.2003, s. 1).

⁽⁷⁾ »Future of EU finances: Reforming how the EU budget operates«, briefingpapir, 15. februar 2018.

under henvisning til sit briefingpapir om den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027 ⁽⁸⁾,

under henvisning til den endelige rapport og anbefalingerne fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter om den fremtidige finansiering af EU, udsendt i december 2016 ⁽⁹⁾,

og ud fra følgende betragtninger:

- (1) Det Europæiske Råd konkluderede ⁽¹⁰⁾ på mødet den 24. og 25. marts 1999 bl.a., at EU's ordning for egne indtægter skal være retfærdig, gennemsigtig, omkostningseffektiv og enkel, samt at den skal være baseret på kriterier, som bedst muligt afspejler hver enkelt medlemsstats evne til at bidrage.
- (2) Det Europæiske Råd nåede på mødet den 15. og 16. december 2005 bl.a. til enighed om ⁽¹¹⁾, at ordningerne vedrørende egne indtægter bør følge det overordnede mål om ligebehandling. De bør derfor sikre, at ingen medlemsstat kommer til at bære en for stor budgetbyrde i forhold til sin relative velstand. Ordningerne bør derfor indføre bestemmelser, der omfatter specifikke medlemsstater.
- (3) Det Europæiske Råd opfordrede på mødet den 7. og 8. februar 2013 til at fortsætte arbejdet med Kommissionens forslag til en ny egen indtægt fra moms med henblik på at gøre den så enkel og gennemsigtig som muligt, styrke forbindelsen til EU's momspolitik og faktiske momsindtægter og sikre ligebehandling af momsbetalerne i alle medlemsstaterne ⁽¹²⁾.
- (4) I december 2013 vedtog Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen en »fælles erklæring«, hvori det fremførtes, at spørgsmålet om egne indtægter krævede videre undersøgelser, og at der ville blive nedsat en interinstitutionel gruppe på højt plan, som skulle foretage en generel gennemgang af ordningen ⁽¹³⁾.
- (5) Kommissionens hvidbog om Europas fremtid ⁽¹⁴⁾ angav i »Scenarie 5: Langt mere sammen«, at EU-budgettet bør moderniseres væsentligt og øges med hjælp fra egne indtægter.
- (6) Kommissionens oplæg om fremtiden for EU's finanser ⁽¹⁵⁾ fremhævede, at den nuværende finansieringstilgang er alt for kompliceret, uigennemskelig og gennemsyret af komplekse korrektionsmekanismer, og at systemet fremover bør være mere enkelt, retfærdigt og gennemsigtigt.
- (7) Den beslutning om reform af EU's ordning for egne indtægter, som Europa-Parlamentet vedtog i marts 2018, fremhævede alvorlige mangler i den måde, hvorpå EU-budgettet finansieres på nuværende tidspunkt, og opfordrede til omfattende reformer. Den opfordrede navnlig til indførelse af nye, anderledes kategorier af egne indtægter og afskaffelse af alle korrektioner ⁽¹⁶⁾ —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

RESUMÉ

- I. EU-budgettets finansieringssystem er ikke blevet reformeret væsentligt siden 1988. De tre vigtigste indtægtskategorier (traditionelle egne indtægter, momsbaseerede egne indtægter og BNI-baserede egne indtægter) har i de sidste 30 år sikret, at de opkrævede midler har været stabile og tilstrækkelige. Kommissionen har foreslået at ændre dette finansieringssystem med henblik på det fremtidige budget under den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027 ved:

— reform af de eksisterende egne indtægter, som vil udgøre 87 % af EU's indtægter: bibeholdelse af de traditionelle egne indtægter, men med en lavere sats for opkrævningsomkostninger, bevarelse af de BNI-baserede egne indtægter og forenkling af de egne indtægter baseret på moms

⁽⁸⁾ »The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework«, briefingpapir, 10. juli 2018.

⁽⁹⁾ »Future Financing of the EU — Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources« om den fremtidige finansiering af EU, udsendt i december 2016.

⁽¹⁰⁾ Jf. EU-Bulletin 3-1999.

⁽¹¹⁾ Jf. punkt 6 i formandskabets konklusioner (rådsdokument 15914/1/05, REV 1, CONC L 3 af 30. januar 2006) med henvisning til rådsdokument 15914/05 CADREFIN 268 af 19. december 2005, særlig punkt 77.

⁽¹²⁾ Det Europæiske Råds konklusioner af 7.-8. februar 2013 (om den flerårige finansielle ramme) EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ Fælles erklæring om egne indtægter. Rådet for Den Europæiske Union: Interinstitutionel sag: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final af 1. marts 2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final af 28. juni 2017.

⁽¹⁶⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 14. marts 2018 om reform af ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (2017/2053 (INI)).

- indførelse af en vifte med tre nye egne indtægter, som tilsammen vil udgøre 12 % af EU's indtægter: én baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag (FKSSG), én baseret på Den Europæiske Unions emissionshandels-system (EU ETS) og én baseret på plastemballageaffald, der ikke er genanvendt
 - udfasning af de korrektioner, der findes i det nuværende system, og
 - forhøjelse af lofterne for egne indtægter med henblik på at opveje virkningerne af brexit og integreringen af Den Europæiske Udviklingsfond i EU-budgettet samt at dække de finansielle forpligtelser i forbindelse med lån eller finansielle faciliteter, der er garanteret under EU-budgettet.
- II. Forslagene vedrørende det nye EU-finansieringssystem følger en række af de centrale principper i reformen, men ikke alle. Desuden behandles nogle af de svagheder, vi har konstateret i vores tidligere arbejde vedrørende den eksisterende ordning for egne indtægter. Efter vores mening er det foreslåede EU-finansieringssystem stadig komplekst.
- III. Vi vurderede Kommissionens forslag og konstaterede følgende væsentlige forhold:
- Den foreslåede reduktion af satsen for opkrævningsomkostninger vedrørende de traditionelle egne indtægter er ikke begrundet ved hjælp af en undersøgelse med pålidelige skøn over de omkostninger, toldmyndighederne afholder ved opkrævningen af told
 - I forbindelse med de foreslåede forenklede momsbaseerede egne indtægter anvendes der antagelser om normalsatspålagte transaktioner, som ikke følger visse af de beregningstrin, Kommissionen har beskrevet
 - Realiseringen af de egne indtægter baseret på FKSSG afhænger af, at direktivet om denne skat bliver vedtaget af Rådet og gennemført i medlemsstaterne. Indtægterne vil tidligst blive indfaset flere år efter den nye FFR's begyndelse
 - EU ETS er et vigtigt redskab til at gennemføre EU's klima- og miljøpolitikker. De foreslåede egne indtægter baseret på EU ETS giver imidlertid ikke medlemsstaterne et yderligere incitament til at reducere drivhusgasemissionerne. Desuden er indtægterne ikke stabile, fordi auktionspriserne på emissionskvoter er meget svingende
 - De egne indtægter baseret på plastemballageaffald giver medlemsstaterne et incitament til at genanvende mere plast. Vi bemærkede imidlertid, at kvaliteten af de data, der bruges til at beregne disse indtægter, bør forbedres
 - Udfasningen af korrektionerne er et skridt fremad i gennemførelsen af en mere gennemsigtig og mindre kompleks ordning. Ifølge Kommissionens forslag vil korrektionerne ophøre i 2026
 - Vores revisionsbeføjelser kan være begrænsede i forbindelse med de foreslåede nye egne indtægter baseret på FKSSG og plastemballageaffald. Der er en risiko for, at dette kan påvirke muligheden for revision og dermed ansvarligheden.
- IV. Vi anbefaler, at de lovgivende organer anmoder Kommissionen om at gøre følgende så snart som muligt:
- a) Gennemgå lovgivningsforslagene. Med hensyn til de nye egne indtægter bør Kommissionen:
- omhyggeligt vurdere sandsynligheden for, at de FKSSG-baserede egne indtægter bliver en realitet i løbet af den næste FFR
 - præcisere i sit forslag, at de egne indtægter baseret på EU ETS ikke giver medlemsstaterne et yderligere incitament til at reducere drivhusgasemissionerne, og analysere virkningen af disse indtægters udsving
 - omhyggeligt overveje, hvordan de forventede egne indtægter baseret på plastemballageaffald kan falde på grund af adfærdssændringer hos husholdninger og økonomiske aktører
- b) Genoverveje forslaget om de forenklede momsbaseerede egne indtægter og ændre det, hvis den vælger at bevare denne indtægtskilde.

INDLEDNING

1. EU-budgettets finansieringssystem er ikke blevet reformeret væsentligt siden 1988. De tre vigtigste indtægtskategorier (traditionelle egne indtægter, momsbase­rede egne indtægter og BNI-baserede egne indtægter) har i de sidste 30 år sikret, at de opkrævede midler har været stabile og tilstrækkelige. De har imidlertid også fastholdt den opfattelse, at de nationale bidrag til EU-budgettet er en ren omkostningsfaktor for medlemsstaterne. Dette har gjort det muligt for nogle af dem at forhandle sig til korrektioner og rabatter for at reducere deres budgetuligevægte.

2. I 2011 foreslog Kommissionen en forenkling af de momsbase­rede egne indtægter og indførelse af en ny form for egne indtægter baseret på en afgift på finansielle transaktioner (AFT). Dette forslag blev støttet af Europa-Parlamentet. Der var bred enighed om behovet for reform, men medlemsstaterne kunne ikke nå frem til enstemmig vedtagelse af forslaget.

3. Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter blev nedsat som led i den endelige aftale om den flerårige finansielle ramme (FFR) for perioden 2014-2020. I sin endelige rapport fra 2016 anbefalede den, at der indføres nye kategorier af egne indtægter, som er tættere knyttet til EU's politikker, og at korrektionsmekanismerne afskaffes. Kommissionens oplæg om fremtiden for EU's finanser angiver de centrale principper for de reformerede egne indtægter under hensyntagen til anbefalingerne fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter:

- a) gennemsigtighed
- b) enkelhed
- c) stabilitet
- d) sammenhæng med EU's politiske målsætninger
- e) konsekvenser for konkurrenceevnen og den bæredygtige udvikling
- f) ligelig fordeling på medlemsstaterne.

4. Kommissionens forslag til den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027⁽¹⁷⁾ giver en mulighed for at modernisere EU's finansielle ramme af flere årsager. EU står over for at skulle finansiere nye europæiske politikker, som ikke kan gennemføres produktivt og effektivt ved hjælp af nationale udgifter. Endvidere vil de budgetmæssige konsekvenser af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU nødvendiggøre en reform af budgettets indtægtsside.

5. Kommissionen mener, at EU-udgifter skaber europæiske offentlige goder, som er til gavn for alle medlemsstaterne. Fordelene ved stabilitet, fred, fælles værdier og det indre marked indgår ikke i beregningerne af nettosaldoen. Den kommende FFR bør tage udgangspunkt i princippet om europæisk merværdi. Et veltilrettelagt og moderniseret EU-budget bør gøre alle medlemsstaterne til nettomtagere⁽¹⁸⁾.

6. Som angivet i begrundelsen i forslaget til Rådets afgørelse om ordningen for egne indtægter har Kommissionen med hensyn til perioden 2021-2027 foreslået:

- a) reform af nogle af de eksisterende egne indtægter:
 - i) bibeholdelse af toldafgifterne (de traditionelle egne indtægter), men med en lavere sats for opkrævningsomkostninger
 - ii) bevarelse af de BNI-baserede egne indtægter
 - iii) forenkling af de momsbase­rede egne indtægter
- b) indførelse af en vifte med tre nye egne indtægter:
 - i) egne indtægter baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag (FKSSG)

⁽¹⁷⁾ Forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (COM(2018) 322 final af 2. maj 2018).

⁽¹⁸⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En ny, moderniseret flerårig finansiell ramme for en Europæisk Union, der effektivt lever op til de valgte prioriteter for perioden efter 2020 (COM(2018) 98 final af 14. februar 2018).

- ii) egne indtægter baseret på Den Europæiske Unions emissionshandelssystem (EU ETS)
- iii) egne indtægter baseret på plastemballageaffald
- c) udfasning af korrektioner
- d) forhøjelse af lofterne for egne indtægter.

FØRSTE DEL: GENERELLE BEMÆRKNINGER

7. Kommissionens forslag til reform af EU-finansieringen henviser til den endelige rapport fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter og de centrale principper, der er angivet i oplægget om fremtiden for EU's finanser (jf. punkt 3). Forberedelsen af dette forslag omfattede imidlertid ikke en fyldestgørende, dokumenteret og offentliggjort konsekvensanalyse⁽¹⁹⁾.

8. Kommissionen skønner, at de foreslåede ændringer af det fremtidige EU-budget vil få følgende virkning i forhold til den nuværende ordning (jf. **figur 1**):

- De BNI-baserede egne indtægter vil blive reduceret med 13 procentpoint
- Der vil blive indført tre nye egne indtægter (baseret på FKSSG, EU ETS og plastemballageaffald), som vil udgøre 12 %
- De (forenklede) momsbase-rede egne indtægter vil stige lidt
- De øvrige indtægtskilder (traditionelle egne indtægter og andre indtægter) vil samlet set forblive stabile.

De nationale bidrag⁽²⁰⁾ vil (ifølge Kommissionens skøn) udgøre ca. 84 % af indtægterne, som det også er tilfældet i EU's nuværende finansieringssystem (83 % i 2018-budgettet).

Figur 1

Kommissionens skøn over de foreslåede ændringer af det fremtidige EU-budget sammenlignet med det nuværende

Egne indtægter	Budget 2018			Anslået årligt gennemsnit 2021-2027		
	milliarder euro	% af de samlede indtægter		milliarder euro	% af de samlede indtægter	
Traditionelle egne indtægter	23	16		26	15	
(Forenklede) momsbase-rede egne indtægter	17	12	Nationale bidrag: 120 milliarder euro (83 % af de samlede indtægter)	25	14	Nationale bidrag: 150 milliarder euro (84 % af de samlede indtægter)
BNI-baserede egne indtægter	103	71		103	58	
Egne indtægter baseret på FKSSG	—	—		12	6	
Egne indtægter baseret på EU ETS	—	—		3	2	
Egne indtægter baseret på plastemballageaffald	—	—		7	4	
Egne indtægter i alt	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ Ifølge retningslinjerne for bedre regulering (SWD (2017) 350 final af 7. maj 2017) skal der foretages en konsekvensanalyse, når de forventede økonomiske, miljømæssige eller sociale virkninger af EU's foranstaltninger forventes at blive betydelige (s. 15).

⁽²⁰⁾ De nationale bidrag er de betalinger, der foretages direkte fra medlemsstaternes budgetter. De omfatter samtlige egne indtægter bortset fra de traditionelle egne indtægter.

Egne indtægter	Budget 2018			Anslået årligt gennemsnit 2021-2027		
	milliarder euro	% af de samlede indtægter		milliarder euro	% af de samlede indtægter	
Andre indtægter end egne indtægter	2	1		2	1	
Indtægter i alt	145	100		178	100	

Kilde: Revisionsretten baseret på begrundelsen i Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter.

Bidragssatser for egne indtægter

9. Under den nuværende ordning er den bidragssats⁽²¹⁾, der skal anvendes i forbindelse med de momsbaserede egne indtægter, fastsat i Rådets afgørelse. Der er ingen bidragssats for de traditionelle egne indtægter, og den faktiske bidragssats for de BNI-baserede egne indtægter fastsættes hvert år for at sikre, at EU-budgettet balancerer.

10. For at gøre det muligt at ændre sammensætningen af egne indtægter i løbet af FFR-perioden uden at ændre Rådets afgørelse om ordningen for egne indtægter foreslår Kommissionen to bidragssatser for hver kategori af egne indtægter undtagen de BNI-baserede indtægter (jf. **figur 2**): en maksimal bidragssats i sit forslag til Rådets afgørelse og en gældende (lavere) bidragssats i sit forslag til Rådets gennemførelsesforordning til afgørelsen (jf. punkt 21, 27, 35 og 39). Denne tilgang giver yderligere fleksibilitet i den måde, EU-budgettet finansieres på.

Figur 2

Maksimal bidragssatser og gældende bidragssatser

Egne indtægter	Maksimal bidragssats som angivet i forslaget til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter	Gældende bidragssats som angivet i forslaget til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter
(Forenklede) momsbaserede egne indtægter % til anvendelse på det normalsatsberegne- de momsgrundlag	2	1
Egne indtægter baseret på FKSSG % til anvendelse på den andel af det skattepligtige overskud, der tildeles hver enkelt medlemsstat	6	3
Egne indtægter baseret på EU ETS % af indtægterne genereret ved auktionering af kvoter og markedsværdien af midlertidige gratis kvoter til modernisering af energisek- toren	30	20

⁽²¹⁾ Bidragssatsen er den enhedssats (udtrykt i procent eller værdi), som finder anvendelse på de aggregater, der anvendes som grundlag for beregningen af egne indtægter.

Egne indtægter	Maksimal bidragssats som angivet i forslaget til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter	Gældende bidragssats som angivet i forslaget til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter
Egne indtægter baseret på plastemballegaffald til anvendelse på vægten af ikkegenanvendt plastemballegaffald	1,00 euro pr. kg	0,80 euro pr. kg

Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens forslag.

Gennemførelsesbestemmelser

11. Kommissionens forslag til Rådets forordning om metoderne og proceduren for overdragelse af de egne indtægter baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag, på Den Europæiske Unions emissionshandelssystem og på plastemballegaffald, der ikke er genanvendt, og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav føjer sig til Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 ⁽²²⁾, som fortsat vil finde anvendelse på de eksisterende egne indtægter.

12. Dette forslag indeholder flere henvisninger til forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014, og de ajourførte krav vil betyde, at der findes to forskellige forordninger om egne indtægter. Efter vores mening ville en enkelt forordning med et omfattende sæt bestemmelser om egne indtægter gøre systemet enklere og mere gennemsigtigt (jf. **bilag I**).

ANDEN DEL: SPECIFIKKE BEMÆRKNINGER

13. I det følgende fremsætter vi vores specifikke bemærkninger om reformen af EU's finansieringssystem. Vi undersøgte navnlig:

- kompleksiteten i Kommissionens forvaltningssystemer
- kvaliteten af de data og modeller, der anvendes som grundlag for forslagene
- stabiliteten af de midler, der skal opkræves
- gennemsigtigheden i den årlige beregning af medlemsstaternes bidrag
- vores mulighed for at give sikkerhed på grundlag af tilstrækkeligt revisionsarbejde (mulighed for revision).

En oversigt over vores vurdering af ovennævnte kriterier vises i **figur 3**.

Figur 3

Revisionsrettens vurdering af hensigtsmæssigheden af de enkelte egne indtægter, som indgår i Kommissionens foreslåede reform

Kriterier:	Kompleksitet	Kvalitet af data og modeller	Midlernes stabilitet	Gennemsigtighed	Mulighed for revision
Egne indtægter baseret på:					
Forenklet moms	Lav	Lav (jf. punkt 22)	Høj	Høj	Mellemhøj

⁽²²⁾ Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (EUT L 168 af 7.6.2014, s. 39).

Kriterier:	Kompleksitet	Kvalitet af data og modeller	Midlernes stabilitet	Gennemsigthed	Mulighed for revision
Egne indtægter baseret på:					
EU ETS	Lav	Høj	Lav (jf. punkt 37)	Mellemhøj	Høj
FKSSG	Mellemhøj	Lav (jf. punkt 33)	Høj	Mellemhøj	Mellemhøj (jf. punkt 30)
Plastemballageaffald	Mellemhøj	Lav (jf. punkt 40)	Mellemhøj	Høj	Mellemhøj (jf. punkt 41)
Traditionelle egne indtægter	Lav	Mellemhøj (jf. fodnote 24)	Høj	Høj	Mellemhøj
BNI	Mellemhøj (jf. punkt 18)	Mellemhøj (jf. punkt 18)	Høj	Mellemhøj	Mellemhøj (jf. fodnote 49)

Kilde: Revisionsretten under hensyntagen til det arbejde, der er udført af Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter (jf. punkt 3 og 7).

Reform af nogle af de eksisterende egne indtægter

Bibeholdelse af toldafgifterne (de traditionelle egne indtægter), men med en lavere sats for opkrævningsomkostninger

14. De traditionelle egne indtægter er den told, der opkræves ved import af varer fra lande uden for EU. De udgør 16 % af EU-budgettet i 2018 (23 milliarder euro). Kommissionen skønner, at deres bidrag til EU-budgettet vil forblive stabilt på gennemsnitlig 15 % af det årlige EU-budget (26 milliarder euro) i perioden 2021-2027. Medlemsstaterne opkræver denne told på vegne af EU og stiller den til rådighed for EU-budgettet efter fradrag af 20 % i opkrævningsomkostninger. Denne sats varierede mellem 10 % og 25 % i de tidligere udgaver af ordningen for egne indtægter.

15. Kommissionen skønner, at de fastsatte opkrævningsomkostninger i øjeblikket er højere end medlemsstaternes faktiske omkostninger til omhyggelig inddrivelse af told. Kommissionen påpeger også, at de opkrævede beløb og kontrolintensiteten varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, og at de beløb, der tilbageholdes som opkrævningsomkostninger, ikke altid bliver anvendt direkte til støtte for toldaktiviteter⁽²³⁾. Som følge af dette har Kommissionen foreslået at reducere satsen til dens oprindelige niveau på 10 %.

16. Traditionelle egne indtægter er egentlige egne indtægter og udgør en pålidelig EU-indtægtskilde⁽²⁴⁾. Vi bemærker imidlertid, at Kommissionen ikke som begrundelse for satsen på 10 % har foretaget en undersøgelse med pålidelige skøn over de omkostninger, medlemsstaternes toldmyndigheder afholder ved opkrævningen af told⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Den høje sats for opkrævningsomkostninger blev opfattet som en skjult rabat til bestemte medlemsstater, hvilket også blev anført i den endelige rapport fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter, s. 40.

⁽²⁴⁾ Toldunddragelse påvirker opkrævningen af traditionelle egne indtægter. Vi undersøgte spørgsmålet om »toldgab« (dvs. forskellen mellem de forventede toldindtægter og de faktisk opkrævede) i særberetning nr. 19/2017 »Importprocedurer: Mangler i lovgrundlaget og en ineffektiv gennemførelse påvirker EU's finansielle interesser«. Jf. også vores årsberetning for 2017.

⁽²⁵⁾ Vi bemærkede allerede i vores udtalelse nr. 2/2012, at der ikke var foretaget nogen undersøgelse på EU-plan med pålidelige skøn over de omkostninger, toldmyndighederne afholder ved opkrævningen af told og tilrådighedsstillelsen af de traditionelle egne indtægter.

Bevarelse af de BNI-baserede egne indtægter

17. De BNI-baserede egne indtægter er i øjeblikket EU's største indtægtskilde (103 milliarder euro eller 71 % af EU-budgettet i 2018). Kommissionen skønner, at deres bidrag til EU-budgettet vil blive reduceret til gennemsnitlig 58 % af det årlige EU-budget (103 milliarder euro) i perioden 2021-2027. De beregnes ved at anvende en ensartet sats på medlemsstaternes BNI. Denne sats fastsættes som en procentdel af den årlige anslåede BNI, således at indtægterne fuldt ud dækker den del af budgettet, der ikke finansieres af de traditionelle egne indtægter, de momsaserede egne indtægter og andre indtægter. De BNI-baserede egne indtægter er således udligningsposten på EU-budgettet.

18. Vi har i tidligere udtalelser ⁽²⁶⁾ fremhævet de høje risici, der er forbundet med kompleksiteten i beregningen af de statistiske aggregater vedrørende BNI og i de dertil hørende forvaltningssystemer, samt den manglende gennemsigthed i beregningen af denne egne indtægt. På grund af Kommissionens flerårige kontrolcyklus og håndteringen af diverse forbehold tager det meget lang tid at revidere de BNI-data, der bruges til at beregne egne indtægter. Som følge heraf kan de nationale bidrag stadig korrigeres mere end 10 år efter det pågældende år, hvilket indebærer budgetmæssig usikkerhed for medlemsstaterne ⁽²⁷⁾.

19. Vi anerkender, at de BNI-baserede egne indtægter sikrer den samlede stabilitet i EU's finansieringssystem. Vi påpegede imidlertid i vores årsberetninger for 2016 og 2017, at yderligere tiltag var nødvendige for at sikre, at visse fænomener forbundet med globaliseringen (såsom flytning af multinationale virksomheder) registreres korrekt i nationalregnskaberne. Kommissionen anerkendte dette i sine forslag og bekræftede, at den seneste økonomiske udvikling gør det vanskeligt for de nationale myndigheder at måle BNI korrekt. Som følge heraf beregnes medlemsstaternes BNI-baserede bidrag på grundlag af data, der måske ikke er helt pålidelige i denne henseende.

Forenkling af de momsaserede egne indtægter

20. Under det nuværende system resulterer harmoniseringen af medlemsstaternes momsgrundlag i en lang række korrektioner og kompensationer. Beregningen af den vejede gennemsnitssats (WAR) er også kompleks. Denne egne indtægt udgør 12 % af EU-budgettet i 2018 (17 milliarder euro), og ifølge Kommissionens skøn vil dens bidrag stige til i gennemsnit 14 % af det årlige EU-budget (25 milliarder euro) i perioden 2021-2027.

21. Den foreslåede forenkling er baseret på tre trin:

- a) fokusering på varer, der pålægges normalmomssatsen
- b) strømlining af proceduren for beregning af momsgrundlag ved anvendelse af forenkledede antagelser baseret på de normalsatsberegnedes momsindtægter
- c) anvendelse af en ensartet bidragssats på de normalsatsberegnedes momsgrundlag ⁽²⁸⁾ med henblik på inkassering af denne indtægt.

22. Vores undersøgelse af den foreslåede metode viser, at de antagelser, som Kommissionen bruger til at beregne de forenkledede momsbidrag, ikke følger ovennævnte trin a) og b). **Bilag II** indeholder en detaljeret gennemgang af det nuværende og det foreslåede nye system til beregning af de momsaserede egne indtægter ⁽²⁹⁾.

23. Som nævnt i vores udtalelse nr. 2/2012 har vi ved flere lejligheder kritiseret de momsaserede egne indtægter for den komplekse beregningsmetode ⁽³⁰⁾ og manglen på en direkte forbindelse til skattegrundlaget. Kommissionens nye forslag vedrørende de momsaserede egne indtægter forenkler beregningen, men sikrer stadig ingen direkte forbindelse til skattegrundlaget. En sådan forbindelse kunne imidlertid være opnået ved at anvende en bidragssats direkte på momsindtægterne ⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Jf. fodnote 6.

⁽²⁷⁾ Jf. særberetning nr. 11/2013 »Sikring af rigtige data vedrørende bruttonationalindkomsten (BNI): En mere struktureret og bedre fokuseret tilgang ville forbedre effektiviteten af Kommissionens kontrol« og vores årsberetning for 2014.

⁽²⁸⁾ En procent er den ensartede sats, der er angivet i forslaget til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter. Forslaget til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter angiver, at den faktiske bidragssats ikke må overstige 2 %.

⁽²⁹⁾ Ifølge Kommissionen var det nødvendigt at bruge denne metode til beregning af de nye egne indtægter, fordi der ikke forelå data om momsindtægternes fordeling på forskellige satser.

⁽³⁰⁾ I vores årsberetning for 2017 rapporterede vi om svagheder i Kommissionens kontrol af de momsaserede egne indtægter, navnlig i forbindelse med beregningen af den vejede gennemsnitssats.

⁽³¹⁾ Momsunddragelse påvirker beregningen af både den nuværende og den foreslåede egne indtægt baseret på dette skatteaggregat. Vi undersøgte dette momsgab i særberetning nr. 24/2015 »Bekæmpelse af momssvig inden for Fællesskabet: Der er behov for mere handling«.

En vifte af nye egne indtægter

24. Kommissionen har foreslået at indføre en vifte med tre nye indtægtskilder. Med denne vifte af nye egne indtægter skal der indføres egentlige egne indtægter, som er knyttet til vigtige EU-politikker vedrørende f.eks. klimaforandringer, miljø, plaststrategien, den cirkulære økonomi og det indre marked. I det væsentlige er de foreslåede nye indtægtskilder imidlertid nationale bidrag, og kun to (indtægterne baseret på FKSSG og plastemballageaffald) af de tre kan måske påvirke gennemførelsen af EU's politikker (jf. punkt 26 og 42).

25. Ifølge Kommissionen vil indførelsen af den reformerede ordning ikke føre til yderligere budgetbevillinger eller personale, især for så vidt angår de nye egne indtægter. Denne vurdering er dog ikke underbygget af en detaljeret undersøgelse.

Egne indtægter baseret på FKSSG

26. Globaliseringen og de digitale virksomheders stadig større rolle skaber udfordringer for de nationale skattemyndigheder. I de seneste år har det stigende omfang af immaterielle aktiver gjort kapitalmobilitet til en let sag, og debatten er begyndt at handle om de nationale beskatningsordningers manglende evne til at håndtere udviklingen. Rådets drøftelser vedrørende projektet om indførelse af FKSSG startede i 2011, og Kommissionen foreslog i sin handlingsplan fra juni 2015⁽³²⁾ en trinvis fremgangsmåde til indførelse af et EU-dækkende selskabsskattesystem. Kommissionen fremsatte to samtidige lovgivningsforslag i oktober 2016:

- a) vedrørende første trin et forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag (FSSG)⁽³³⁾ for at sikre en korrekt beregning af skattegrundlaget for selskaber og faste driftssteder i EU og
- b) vedrørende andet trin et forslag til Rådets direktiv om FKSSG⁽³⁴⁾ med henblik på at håndtere konsolideringsprocessen og andre beslægtede spørgsmål⁽³⁵⁾.

27. Hvis disse lovgivningsforslag vedtages af Rådet og ratificeres i medlemsstaterne, vil beskatning baseret på FKSSG blive obligatorisk for større selskaber, der opfylder visse krav vedrørende retlig form, beskatning, konsolidering af enheder og koncerntærskel (indtægter på 750 millioner euro i det år, der går forud for det relevante regnskabsår). Den foreslåede nye egne indtægt baseret på denne skat beregnes ved at anvende bidragssatsen på 3 %⁽³⁶⁾ på multinationale selskabers og koncerners skattepligtige overskud.

28. Selskaber, der ikke opfylder alle disse kriterier, kan frivilligt vælge at betale denne skat i stedet for andre medlemsstaters nationale selskabsskatter. Værdien af deres indtægter vil dog blive udelukket fra det grundlag, der bruges til at beregne EU-indtægten.

29. Forslaget til Rådets direktiv om FKSSG anfører, at det konsoliderede skattegrundlag skal deles mellem koncernenhederne i de forskellige medlemsstater ved udgangen af hvert regnskabsår på grundlag af en formel, der vægter tre faktorer lige meget (dvs. med en tredjedel): omsætning, arbejdskraft (lønudgifter og antal ansatte) og aktiver.

30. Vi bemærker imidlertid, at de enkelte medlemsstaters muligheder for at kontrollere, om fordelingen af indtægter inden for koncernen er korrekt, afhænger af andre medlemsstaters samarbejde med hensyn til at fremsende data om de forskellige datterselskaber og moderselskaber. Vores og Kommissionens adgang til detaljerede forvaltningsoplysninger om private selskaber kan være begrænset.

⁽³²⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 17. juni 2015 — Et fair og effektivt system for selskabsbeskatning i Den Europæiske Union: 5 centrale indsatsområder (COM(2015) 302 final).

⁽³³⁾ Forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag (COM(2016) 685 final af 25. oktober 2016).

⁽³⁴⁾ Forslag til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (COM(2016) 683 final af 25. oktober 2016).

⁽³⁵⁾ F.eks. vedrørende omstruktureringer af koncerner, behandling af underskud og urealiserede kapitalgevinster og metoden til fordeling af skattegrundlaget på medlemsstaterne.

⁽³⁶⁾ Dette er den ensartede sats, der er angivet i forslaget til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter. Forslaget til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter angiver, at den faktiske bidragssats ikke må overstige 6 %.

31. Kommissionen har med hensyn til både FKSSG og plastemballageaffald foreslået, at der efter den 31. juli i det sjette år efter et givet regnskabsår ikke længere tages hensyn til eventuelle berigtigelser til beregningen af disse egne indtægter⁽³⁷⁾. Inden denne forældelsesfrist kan medlemsstaternes bidrag for et givet år ændres.

32. Vi bemærker, at denne periode er længere end den, som anvendes i forbindelse med de moms- og BNI-baserede egne indtægter, og som kun er på fire år. Det samme gælder opbevaringsperioden for bilag⁽³⁸⁾. Eftersom både Kommissionen og medlemsstaterne kan udsætte forældelsesfristen ved at tage forbehold, indebærer de nye egne indtægter baseret på FKSSG og plastemballageaffald ingen finansielle risici for EU-budgettet (jf. **bilag I**).

33. Idet direktiverne om FSSG og FKSSG stadig ikke er blevet vedtaget to år efter, at forslagene blev fremsat, vil indtægterne tidligst blive indfaset flere år efter den nye FFR's begyndelse. De FKSSG-baserede egne indtægter forventes at finansiere gennemsnitlig 6 % af det årlige EU-budget (12 milliarder euro) i perioden 2021-2027⁽³⁹⁾.

Egne indtægter baseret på EU ETS

34. I Parisaftalen, der blev vedtaget i december 2015, forpligtede EU sig til at reducere sine drivhusgasemissioner med mindst 40 % frem til 2030 (i forhold til 1990-niveauerne). EU ETS er et af de vigtigste instrumenter⁽⁴⁰⁾ til at nå disse mål for emissionsreduktion. Med ETS har EU fastsat en grænse for de samlede emissioner fra nogle energiforsyningssektorer, fra energiintensive industrier og fra flyvninger inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og skabt et marked for emissionskvoter, hvorved der »fastsættes en pris« på CO₂. Systemet fastsætter et loft for emissionerne. Virksomheder får eller køber emissionskvoter, som de kan handle med. **Tekstboks 1** giver et overblik over EU ETS⁽⁴¹⁾.

Tekstboks 1 — Overblik over EU ETS

EU ETS fungerer efter »cap and trade«-princippet. På EU-niveau fastsættes der et loft for den samlede mængde drivhusgasser, der over en flerårig periode må udledes af kraftværker, fabrikker og andre virksomheder, som er omfattet af systemet. Under dette loft får eller køber virksomhederne emissionskvoter, som de kan handle med, hvis de ønsker det.

I perioden 2013-2020 sænkes loftet for emissioner fra kraftværker og andre faste anlæg med 1,74 % hvert år. Fra 2021 og fremefter vil den årlige sænkelse være på 2,2 %.

Auktionering af kvoter skaber indtægter for medlemsstaterne, i alt 21,3 milliarder euro i perioden 2013-2017. I henhold til EU ETS-direktivet skal mindst 50 % af disse indtægter bruges til klimarelaterede formål. Ifølge Kommissionen ligger den andel af ETS-indtægterne, der bruges til disse formål, på ca. 80 %.

35. Denne foreslåede nye egne indtægt beregnes ved at anvende bidragssatsen på 20 %⁽⁴²⁾ på indtægterne fra auktionering af kvoter, der værdiansættes til auktionsprisen og kan fordeles på medlemsstaterne på grundlag af emissionerne i 2005-2007⁽⁴³⁾. Auktionspriser og -mængder offentliggøres hver dag på de relevante platforme.

⁽³⁷⁾ Artikel 13, stk. 4, i forslaget til Rådets forordning (COM(2018) 326 final).

⁽³⁸⁾ I forbindelse med de EU ETS-baserede egne indtægter og de traditionelle egne indtægter er opbevaringsperioden for bilag mindst tre år.

⁽³⁹⁾ På grund af databegrænsninger er denne beregning baseret på oplysninger for 2012 og omfatter alle multinationale koncerner (herunder dem, der ikke ligger over indtægtstærsklen, jf. punkt 28).

⁽⁴⁰⁾ Emissionerne fra sektorer uden for EU ETS er omfattet af bindende årlige mål for drivhusgasemissioner på medlemsstatsniveau.

⁽⁴¹⁾ Vi har tidligere offentliggjort en beretning om EU ETS (særberetning nr. 6/2015 »EU ETS — integritet og gennemførelse«). Flere publikationer på dette område følger snart.

⁽⁴²⁾ Dette er den ensartede sats, der er angivet i forslaget til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter. Forslaget til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter angiver, at den faktiske bidragssats ikke må overstige 30 %.

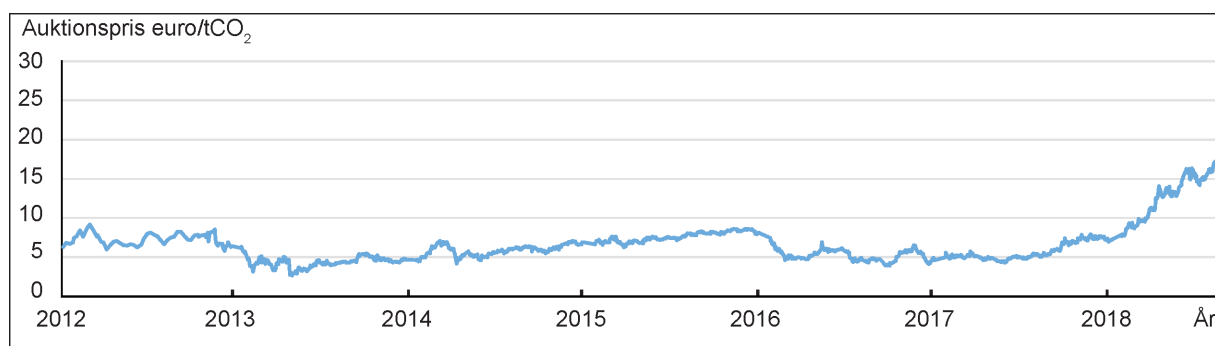
⁽⁴³⁾ Jf. artikel 10, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32) som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018 (EUT L 76 af 19.3.2018, s. 3) (»ETS-direktivet«).

36. EU ETS er et vigtigt redskab til at gennemføre EU's klima- og miljøpolitikker. De foreslåede egne indtægter baseret på EU ETS giver imidlertid ikke medlemsstaterne et yderligere incitament til at reducere drivhusgasemissionerne.

37. Kommissionen angiver som sin forventning, at de EU ETS-baserede egne indtægter vil finansiere gennemsnitlig 2 % af det årlige EU-budget (3 milliarder euro) i perioden 2021-2027. Som **figur 4** viser, er kvoternes auktionspriser⁽⁴⁴⁾ svingende. Dette vil dog ikke udgøre en trussel mod budgettets stabilitet, da de ETS-baserede egne indtægter kun udgør en lille del af EU's indtægter.

Figur 4

Auktionspriser for emissionskvoter januar 2012-september 2018



Kilde: Revisionsretten baseret på de offentligt tilgængelige oplysninger på auktionsplatformens websted (www.eex.com).

Egne indtægter baseret på plastemballageaffald

38. Plastemballage udgør ca. 60 % af plastaffaldet fra forbrugsleddet i EU. Kommissionen har foreslået en målsætning om at genanvende mindst 50 % af al plastemballage i EU senest i 2025 og over halvdelen senest i 2030. Den har også fastsat som mål at sørge for, at al plastemballage, der markedsføres i Unionen, senest i 2030 enten kan genbruges eller let kan genanvendes⁽⁴⁵⁾.

39. Hver medlemsstats bidrag til denne foreslåede egne indtægt på EU-budgettet vil være direkte proportionalt med den mængde ikkegenanvendt plastemballageaffald, som den genererer. Bidraget vil blive beregnet ved at anvende bidragssatsen på 0,80 euro pr. kg⁽⁴⁶⁾ på denne mængde.

40. **Tekstboks 2** omhandler kilden til og kvaliteten af de data, som Kommissionen bruger til at beregne de egne indtægter baseret på plastemballageaffald.

⁽⁴⁴⁾ Ændringerne af ETS-direktivet indførte mekanismer, der skulle gøre auktionspriserne mere stabile. Priserne afhænger imidlertid af auktionsresultaterne.

⁽⁴⁵⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget »En EU-strategi for plast i en cirkulær økonomi« (COM(2018) 28 final af 16. januar 2018) og meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en overvågningsramme for den cirkulære økonomi (COM(2018) 29 final af 16. januar 2018).

⁽⁴⁶⁾ Dette er den ensartede sats, der er angivet i forslaget til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter. Forslaget til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter angiver, at den faktiske bidragssats ikke må overstige 1,00 euro pr. kg.

Tekstboks 2 — Kilden til og kvaliteten af data om plastemballageaffald

Data om emballageproduktion og -genanvendelse indberettes allerede til Kommissionen (Eurostat) i henhold til artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald ⁽⁴⁷⁾.

Kommissionen foreslår, at nogle medlemsstaters data om genanvendt plastemballage bør forbedres yderligere. Dette forventer den opnået ved hjælp af den nye affaldslovgivnings strenge og harmoniserede beregningsregler. Lovgivningen blev vedtaget i maj 2018 ⁽⁴⁸⁾ og ændrede det nævnte direktiv. De ændringer af direktivet, som indfører strenge og harmoniserede beregningsregler, skal være gennemført i national lovgivning senest i juli 2020.

41. Vi bemærker, at vi af hensyn til den statistiske fortrolighed ⁽⁴⁹⁾ ikke kan etablere et fuldt revisionsspor, som dokumenterer udarbejdelsen af de statistiske data, der anvendes som grundlag for beregningen af disse egne indtægter. Denne indtægtskilde forventes at blive omfattet af Kommissionens flerårige kontrolproces, ligesom de BNI-baserede egne indtægter (jf. punkt 18).

42. De egne indtægter baseret på plastemballageaffald skal give medlemsstaterne et incitament til at reducere mængden af plastemballageaffald. En sådan adfærdsændring kan på lang sigt reducere beregningsgrundlaget. Vi bemærker, som i forbindelse med de FKSSG-baserede egne indtægter, at forældelsesfristen ikke stemmer overens med den, der gælder for de egne indtægter baseret på moms og BNI (jf. punkt 31 og 32, og **bilag I**).

43. Kommissionen skønner, at de egne indtægter baseret på plastemballageaffald vil finansiere gennemsnitlig 4 % af det årlige EU-budget (7 milliarder euro) i perioden 2021-2027. Disse skøn forudsætter, at alle medlemsstaterne opfylder de genanvendelsesmål, der er fastsat i direktiverne. De tager imidlertid ikke højde for den mulige adfærdsændring, der er nævnt ovenfor.

Udfasning af korrektioner

44. På Det Europæiske Råds møde i Fontainebleau i juni 1984 blev det konkluderet, at medlemsstater, der i forhold til deres relative velstand bærer en for tung budgetbyrde, kan opnå en justering. Siden da har ordningen for egne indtægter fået tilføjet nogle korrektionsmekanismer til fordel for en række medlemsstater. Dette har gjort finansieringen af EU-budgettet kompleks og mindre gennemsigtig, hvilket vi også har kritiseret i tidligere udtalelser ⁽⁵⁰⁾.

45. De eksisterende korrektionsmekanismer er: Det Forenede Kongeriges rabat ⁽⁵¹⁾, »rabatterne på Det Forenede Kongeriges rabat« for Tyskland, Nederlandene, Østrig og Sverige, de faste nedsættelser af de BNI-baserede bidrag til de egne indtægter fra Danmark, Nederlandene, Østrig og Sverige og de reducerede momsbidragssatser for Tyskland, Nederlandene og Sverige.

46. En af de ændringer, Kommissionen foreslår i sin reform af EU's finansieringsordning, er en gradvis udfasning af disse korrektioner (eksklusive Det Forenede Kongeriges rabat, men inklusive »rabatterne på Det Forenede Kongeriges rabat«) mellem 2021 og 2025. Referencebeløbene for de fem berørte medlemsstater ⁽⁵²⁾ korrektioner vil blive baseret på beregningen for 2020 under det nuværende system (anslået til i alt 5,8 milliarder euro). Alle korrektionerne vil blive ændret til faste beløb og gradvis reduceret i lige store trin (17 % pr. år).

⁽⁴⁷⁾ EFT L 365 af 31.12.1994, s. 10.

⁽⁴⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/852 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald (EUT L 150 af 14.6.2018, s. 141).

⁽⁴⁹⁾ Statistisk fortrolighed: »beskyttelse af fortrolige data om enkelte statistiske enheder, der tilvejebringes direkte til statistiske formål eller indirekte fra administrative eller andre kilder; anvendelse af de indhentede oplysninger i ikke-statistisk øjemed og uretmæssig videregivelse er således ikke tilladt«. Jf. artikel 2, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 223/2009 af 11. marts 2009 om europæiske statistikker og om ophævelse af forordning (EF, Euratom) nr. 1101/2008 om fremsendelse af fortrolige statistiske oplysninger til De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, Rådets forordning (EF) nr. 322/97 om EF-statistikker og Rådets afgørelse 89/382/EØF, Euratom om nedsættelse af et udvalg for De Europæiske Fællesskabers statistiske program (EUT L 87 af 31.3.2009, s. 164).

⁽⁵⁰⁾ I udtalelse nr. 2/2012 og nr. 2/2006 udtrykte vi bekymring over kompleksiteten og den manglede gennemsigthed i den nuværende (og tidligere) ordning for egne indtægter, som finansierer EU's budget.

⁽⁵¹⁾ Ifølge forslaget vil Det Forenede Kongeriges rabat bestå, indtil Det Forenede Kongeriges bidrag til EU-budgettet ophører (dvs. 2020).

⁽⁵²⁾ Danmark, Tyskland, Nederlandene, Østrig og Sverige.

47. Ifølge Kommissionen kan en øjeblikkelig afskaffelse af korrektionerne med virkning fra 2021 føre til en pludselig stigning i bidragene fra de medlemsstater, der tidligere havde nydt godt af disse korrektioner. Vi mener, at den gradvise udfasning af korrektionerne er et skridt fremad i retning af en mere gennemsigtig og mindre kompleks ordning end den eksisterende (jf. punkt 44 og 45). Ifølge Kommissionens forslag vil korrektionerne ophøre i 2026.

Forhøjelse af lofterne for egne indtægter

48. Det nuværende loft for egne indtægter til dækning af de årlige betalingsbevillinger er fastsat til 1,20 % af summen af alle medlemsstaternes BNI, og for forpligtelsesbevillingerne er det fastsat til 1,26 %. Under hensyntagen til konsekvenserne af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU og integreringen af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) i EU-budgettet såvel som behovet for at dække de finansielle forpligtelser i forbindelse med lån eller finansielle faciliteter, der er garanteret under EU-budgettet, har Kommissionen foreslået at forhøje disse lofter til henholdsvis 1,29 % og 1,35 % af de 27 medlemsstaters BNI.

TREDJE DEL: KONKLUSIONER OG FORESLÅEDE ÆNDRINGER

49. Kommissionen har foreslået følgende ændringer af EU's fremtidige finansiering i forhold til det nuværende system: reduktion af de BNI-baserede egne indtægter med 13 procentpoint, indførelse af en vifte af nye egne indtægter (baseret på FKSSG, EU ETS og plastemballageaffald), som skal levere 12 % af EU's indtægter, en svag forhøjelse af de forenklede moms-baserede egne indtægter og bevarelse af de andre kilder (traditionelle egne indtægter og andre indtægter) på et samlet set uændret niveau. Den har også foreslået en gradvis udfasning af de eksisterende korrektioner, som er til fordel for bestemte medlemsstater, og en forhøjelse af lofterne for egne indtægter.

50. Oplægget om fremtiden for EU's finanser angiver de centrale principper for denne reform under hensyntagen til anbefalingerne fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter. Forslaget følger en række af dem, men ikke alle. Desuden behandler denne reform kun nogle af de svagheder, vi har konstateret i vores tidligere arbejde vedrørende de eksisterende egne indtægter. Efter vores mening er det foreslåede EU-finansieringssystem stadig komplekst.

51. Vi bemærker, at forberedelsen af dette forslag ikke omfattede en fyldestgørende, dokumenteret og offentliggjort konsekvensanalyse (jf. punkt 7).

52. Ved vores gennemgang af den reformerede ordning har vi identificeret følgende væsentlige forhold:

- I forbindelse med de foreslåede forenklede moms-baserede egne indtægter anvendes der antagelser om normalsatspålagte transaktioner, som ikke følger visse af de beregningstrin, Kommissionen har beskrevet (jf. punkt 22)
- Fordi realiseringen af de egne indtægter baseret på FKSSG afhænger af, at direktivet om denne skat bliver vedtaget af Rådet og gennemført i national ret i medlemsstaterne, vil disse indtægter tidligst blive indfaset flere år efter den nye FFR's begyndelse (jf. punkt 26, 27 og 33)
- EU ETS er et vigtigt redskab til at gennemføre EU's klima- og miljøpolitikker. De foreslåede egne indtægter baseret på ETS giver imidlertid ikke medlemsstaterne et yderligere incitament til at reducere drivhusgasemissionerne. Desuden er indtægterne ikke stabile, fordi auktionspriserne på emissionskvoter er svingende (jf. punkt 36 og 37)
- De egne indtægter baseret på plastemballageaffald giver medlemsstaterne et incitament til at genanvende mere plast. Kvaliteten af de data, der bruges til at beregne disse indtægter, bør imidlertid forbedres (jf. punkt 40 og 42)
- Udfasningen af korrektionerne er et skridt fremad i retning af en mere gennemsigtig og mindre kompleks ordning. Ifølge Kommissionens forslag vil korrektionerne ophøre i 2026 (jf. punkt 47)
- Vores revisionsbeføjelser kan være begrænsede i forbindelse med de foreslåede nye egne indtægter baseret på FKSSG og plastemballageaffald. Der er en risiko for, at dette kan påvirke muligheden for revision og dermed ansvarligheden (jf. punkt 30 og 41).

Anbefalinger til forbedring af den foreslåede reform af EU's egne indtægter

53. Vi anbefaler, at de lovgivende organer anmoder Kommissionen om at gøre følgende så snart som muligt:

Anbefaling 1: Gennemgå lovgivningsforslagene

Kommissionen bør gennemgå sine forslag vedrørende de nye egne indtægter:

- a) Egne indtægter baseret på FKSSG — Kommissionen bør omhyggeligt vurdere sandsynligheden for, at disse indtægter bliver en realitet i løbet af den næste FFR, samt følgerne af eventuelle forsinkelser
- b) Egne indtægter baseret på EU ETS — Kommissionen bør i sit forslag præcisere, at disse indtægter ikke giver medlemsstaterne et yderligere incitament til at reducere drivhusgasemissionerne. Den bør også analysere virkningen af de udsving, som er forbundet med denne indtægtskilde
- c) Egne indtægter baseret på plastemballageaffald — Kommissionen bør analysere, hvordan de forventede indtægtsbeløb kan falde på grund af adfærdsændringer hos husholdninger og økonomiske aktører.

Anbefaling 2: Genoverveje forslaget om de forenklede momsaserede egne indtægter

Kommissionen bør genoverveje sit forslag om de forenklede momsaserede egne indtægter. Hvis den vælger at bevare denne indtægtskilde, kan den:

- enten præcisere, at de foreslåede forenklinger ikke fører til beregning af momsbidragene på grundlag af de normalsatsbereggede momsgrundlag
- eller indføre en ny indtægtskilde, som kun er baseret på momsindtægterne.

54. **Bilag I** indeholder de ændringer og bemærkninger til Kommissionens forslag, som er behandlet i første og anden del.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 9. oktober 2018.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner LEHNE

Formand

BILAG I

REVISIONSRETTENS FORESLÅEDE ÆNDRINGER TIL FORSLAGENE

Forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2018) 325 final)

Reference	Revisionsrettens forslag/foreslåede ændring	Bemærkninger
Indledning	under henvisning til udtalelse fra Den Europæiske Revisionsret,	Da Parlamentet har anmodet Den Europæiske Revisionsret om en udtalelse, bør denne henvisning indføres.
Artikel 2, stk. 1, litra b)	Slette »der opkræves på leverancer til endeligt forbrug til normalsats,« og genoverveje forslaget som beskrevet i anbefaling 2 .	Den metode, Kommissionen foreslår, isolerer ikke leverancer til endeligt forbrug til normalsats (jf. punkt 22).

Forslag til Rådets forordning om metoderne og proceduren for overdragelse af de egne indtægter baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag, på Den Europæiske Unions emissionshandelssystem og på plastemballageaffald, der ikke er genanvendt, og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (COM (2018) 326 final)

Reference	Revisionsrettens forslag/foreslåede ændring	Bemærkninger
Artikel 2, stk. 1, og artikel 13, stk. 4	Erstatte »sjette år« med »fjerde år«.	Seks år kan være for lang tid at lade dataene være åbne. Det skaber budgetmæssig usikkerhed for Kommissionen og medlemsstaterne (jf. punkt 31, 32 og 42). Vi foreslår dette for at bringe de to nye egne indtægter (baseret på FKSSG og plastemballageaffald) i overensstemmelse med de BNI- og momsbaseede egne indtægter.
Artikel 4	—	Af hensyn til klarheden bør denne bestemmelse indgå i en ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 (jf. punkt 11 og 12).

Forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (COM(2018) 328 final)

Reference	Revisionsrettens forslag/foreslåede ændring	Bemærkninger
Betragtning 1, 2 og 3 Artikel 1, stk. 2, 4, 6 og 7	Slette »normalsatsberegnete« og genoverveje forslaget som beskrevet i anbefaling 2.	Den metode, Kommissionen foreslår, isolerer ikke leverancer til endeligt forbrug til normalsats (jf. punkt 22).

BILAG II

METODE TIL BEREKNING AF DE FORESLÅEDE NYE MOMSBASEREDE EGNE INDTÆGTER

Den nuværende ordning

Metoden til beregning af medlemsstaternes bidrag til de momsbaserede egne indtægter er baseret på et teoretisk harmoniseret momsgrundlag. Dette skal forhindre, at medlemsstaternes valg med hensyn til sammensætningen af momssatser (inden for de grænser, der er fastsat i momsdirektivet), påvirker størrelsen af deres bidrag. Denne komplekse metode tager udgangspunkt i det momsbeløb, som hver medlemsstat opkræver (momsindtægter), og efter de nødvendige korrektioner og compensationer divideres dette beløb med den vejede gennemsnitssats (WAR). Den vejede gennemsnitssats hidrører fra en kompleks statistisk analyse af sammensætningen i leveringen af varer og tjenesteydelser og de anvendte momssatser i samtlige medlemsstater. Det resulterende teoretisk harmoniserede momsgrundlag ganges derefter med en fast bidragssats til beregning af hver medlemsstats bidrag.

Beregningen er illustreret i følgende formel, der anvendes for hver medlemsstat:

$$\text{Momsbaserede egne indtægter} = \frac{\text{Samlede momsindtægter (justeret)}}{\text{Vejet gennemsnitssats}} \times \text{Bidragssats}$$

Den foreslåede nye ordning

Da beregningen af den vejede gennemsnitssats er kompleks, foreslår Kommissionen at afskaffe disse trin til fordel for en forenklet tilgang. Kommissionens foreslåede nye system er baseret på normalsatspålagte transaktioner, hvilket betyder, at varer og tjenesteydelser underlagt andre momssatser er udelukket.

Kommissionen analyserede dataene for perioden 2011-2015 og konstaterede, at leverancerne af varer og tjenesteydelser til normalsats gennemsnitlig udgjorde ca. 74 % af transaktionerne. Andelen varierede mellem ca. 46 % og 99 %, afhængigt af medlemsstaten. Kommissionen konkluderede, at 45 % var det fælles EU-niveau for andelen af leverancer til normalsats.

Første trin i Kommissionens foreslåede beregning består i at anvende denne sats på 45 % på hver medlemsstats samlede momsindtægter, da der ikke foreligger data om leverancernes fordeling på forskellige satser. Kommissionen antager, at denne multiplikation vil give medlemsstatens **normalsatsberegneede momsindtægter**. Efter vores mening er denne metode ikke hensigtsmæssig. Resultatet af multiplikationen med satsen på 45 % udelukker ikke indtægterne fra andre momssatser. Resultatet giver os kun 45 % af de samlede indtægter (45 % af leverancerne til normalsats plus 45 % af leverancerne til andre satser). Det er ikke det samme som de normalsatsberegneede momsindtægter.

Andet trin består i at dividere hver medlemsstats »normalsatsberegneede momsindtægter« med dens normalsats for moms. Ifølge Kommissionen giver dette det **normalsatsberegneede momsgrundlag**. Det resulterende »normalsatsberegneede momsgrundlag« er således en blanding af indtægter til forskellige satser, som er divideret med en enkelt normalsats, så begrebet næsten ikke har nogen praktisk betydning.

Endelig foreslår Kommissionen at anvende en bidragssats (1 % op til højst 2 %) på det normalsatsberegneede momsgrundlag.

Trinnene kan sammenfattes i følgende formel:

$$\text{Momsbaserede egne indtægter} = \frac{45 \% \times \text{Samlede momsindtægter}}{\text{Normalsats for moms}} \times \text{Bidragssats}$$

Rent matematisk kan dette gengives som følger:

$$\text{Momsbaserede egne indtægter} = \frac{\text{Samlede momsindtægter}}{\text{Normalsats for moms}} \times 45 \% \times \text{bidragssats}$$

Vi kan således nå frem til de nøjagtig samme tal ved blot at dividere momsindtægterne med normalsatsen og anvende en bidragssats på 0,45 % (1 % af 45 %).

Vi konkluderer derfor, at Kommissionen har erstattet den komplekse vejede gennemsnitssats med en simpel normalsats i beregningen. De antagelser, som Kommissionen anvender ved beregningen af de forenklede momsaserede bidrag, følger imidlertid ikke visse af de beregningstrin, der er beskrevet i forslaget.
