

III

(Förberedande akter)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE NR 5/2018

(i enlighet med artikel 287.4 och 322.2 i EUF-fördraget)

över a) förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2018) 325 final), b) förslaget till rådets förordning om metoder och förfaranden för tillhandahållande av egna medel baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, Europeiska unionens system för handel med utsläppsätter och plastförpackningsavfall som inte materialutnyttjas, och om åtgärder för att möta likviditetsbehov (COM(2018) 326 final), c) förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 om den slutliga enhetliga ordningen för uppbörd av egna medel som härrör från mervärdeskatt (COM(2018) 328 final)

(2018/C 431/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
SAMMANFATTNING		3
INLEDNING	1–6	5
DEL ETT: ALLMÄNNA KOMMENTARER	7–12	6
Uttagssatser för egna medel	9–10	7
Genomförandebestämmelser	11–12	8
DEL TVÅ: SÄRSKILDA KOMMENTARER	13–48	8
Reform av några av de befintliga egna medlen	14–23	9
Tullarna behålls men med en lägre avdragsats för uppbördskostnader	14–16	9
De BNI-baserade egna medlen upprätthålls	17–19	10
De moms-baserade egna medlen förenklas	20–23	10
En ”korg” med nya egna medel införs	24–43	11
Egna medel baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas	26–33	11
Egna medel baserade på EU:s utsläppshandelssystem	34–37	12
Egna medel baserade på plastförpackningsavfall	38–43	13
Utfasning av korrigeringar	44–47	14
Höjning av taken för egna medel	48	15
DEL TRE: SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR	49–54	15
Rekommendationer om hur den föreslagna reformen av egna medel kan förbättras	53–54	15
Bilaga I – Revisionsrättens förslag till ändringar i förslagen		17
Bilaga II – Metod för beräkning av de föreslagna nya moms-baserade egna medel		19

EUROPEISKA UNIONENS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 287.4 och 322.2,

med beaktande av kommissionens förslag av den 2 maj 2018:

- a) förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2018) 325 final),
- b) förslag till rådets förordning om metoder och förfaranden för tillhandahållande av egna medel baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, Europeiska unionens system för handel med utsläppsätter och plastförpackningsavfall som inte materialutnyttjas, och om åtgärder för att möta likviditetsbehov (COM(2018) 326 final),
- c) förslag till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2018) 327 final),
- d) förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 om den slutliga enhetliga ordningen för uppbörd av egna medel som härrör från mervärdesskatt (COM(2018) 328 final),

med beaktande av kommissionens begäran om revisionsrättens yttrande över förslagen under leden b och d ovan, vilken togs emot den 15 maj 2018,

med beaktande av rådets begäran om revisionsrättens yttrande över förslagen under leden b och d ovan, vilken togs emot den 28 maj 2018,

med beaktande av Europaparlamentets begäran om revisionsrättens yttrande över förslaget under led a ovan, vilken togs emot den 25 juni 2018,

med beaktande av rådets beslut 2014/335/EU, Euratom av den 26 maj 2014 om systemet för Europeiska unionens egna medel ⁽¹⁾,

med beaktande av rådets förordning (EU, Euratom) nr 608/2014 av den 26 maj 2014 om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel och av rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 om metoder och förfaranden för tillhandahållande av traditionella, momsbaserade egna medel och BNI-baserade egna medel samt åtgärder för att möta likviditetsbehov ⁽²⁾, den senare ändrad genom rådets förordning (EU, Euratom) 2016/804 av den 17 maj 2016 ⁽³⁾,

med beaktande av rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 av den 29 maj 1989 om den slutliga enhetliga ordningen för uppbörd av egna medel som härrör från mervärdesskatt ⁽⁴⁾, senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 807/2003 av den 14 april 2003 ⁽⁵⁾,

med beaktande av Europeiska revisionsrättens tidigare yttranden över EU:s system för egna medel ⁽⁶⁾,

med beaktande av Europeiska revisionsrättens briefingdokument om framtiden för EU:s finanser ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ EUT L 168, 7.6.2014, s. 105.

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

⁽³⁾ EUT L 132, 21.5.2016, s. 85.

⁽⁴⁾ EUT L 155, 7.6.1989, s. 9.

⁽⁵⁾ EUT L 122, 16.5.2003, s. 36.

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

⁽⁷⁾ *Framtiden för EU:s finanser: reform av hur EU-budgeten fungerar*, briefingdokument, 15.2.2018.

med beaktande av Europeiska revisionsrättens briefingdokument om den fleråriga budgetramen för 2021–2027 ⁽⁸⁾,

med beaktande av slutrapporten och rekommendationerna från högnivågruppen för egna medel om EU:s framtida finansiering från december 2016 ⁽⁹⁾, och

av följande skäl:

- (1) Europeiska rådet i Berlin den 24 och 25 mars 1999 drog bland annat slutsatsen ⁽¹⁰⁾ att EU:s system för egna medel bör vara rättvist, öppet för insyn, kostnadseffektivt och enkelt samt att det måste bygga på kriterier som bäst ger uttryck för varje medlemsstats förmåga att bidra.
- (2) Europeiska rådet i Bryssel den 15 och 16 december 2005 ⁽¹¹⁾ kom bland annat överens om att bestämmelserna om egna medel bör vägledas av det övergripande målet om rättvisa, att dessa bestämmelser därför bör säkerställa att ingen medlemsstat har en budgetbörda som är orimlig i förhållande till dess relativa välbästand och att dessa bestämmelser därför bör innehålla regler som gäller för enskilda medlemsstater.
- (3) Europeiska rådet uppmanade vid mötet den 7–8 februari 2013 rådet att fortsätta arbeta på kommissionens förslag om en ny kategori momsbaseade egna medel för att göra det så enkelt och överblickbart som möjligt, stärka kopplingen till EU:s momspolitik och de faktiska momsintäkterna och säkerställa lika behandling av skattebetalarna i alla medlemsstater ⁽¹²⁾.
- (4) I december 2013 antog rådet, Europaparlamentet och kommissionen en ”gemensam förklaring” där det fastställdes att frågan om egna medel behövde bearbetas ytterligare och att en interinstitutionell högnivågrupp skulle sammanställas för att genomföra en allmän översyn av systemet ⁽¹³⁾.
- (5) I vitboken om EU:s framtid ⁽¹⁴⁾ sade kommissionen i ”Scenario 5: Göra mycket mer tillsammans” att budgeten borde moderniseras och utökas avsevärt och backas upp med egna medel.
- (6) I kommissionens diskussionsunderlag om framtiden för EU:s finanser ⁽¹⁵⁾ betonades att det nuvarande finansieringssättet är tillkrånglat, svårbegripligt och översållat med invecklade korrigeringsmekanismer och att systemet i framtiden borde vara enkelt, rättvist och transparent.
- (7) I den resolution om reformen av systemet för Europeiska unionens egna medel som Europaparlamentet antog i mars 2018 belystes brister i det aktuella sättet att finansiera EU-budgeten och uppmanades till långtgående reformer. Europaparlamentet efterlyste särskilt att olika nya kategorier egna medel skulle inrättas och att alla korrigeringar skulle upphävas ⁽¹⁶⁾.

SAMMANFATTNING

- I. Systemet för finansiering av EU:s budget har inte varit föremål för en grundlig reform sedan 1988. De tre huvudsakliga inkomstkategorierna (traditionella egna medel, egna medel baserade på mervärdesskatt [moms] och egna medel baserade på bruttonationalinkomsten [BNI]) har under de senaste 30 åren säkerställt att det råder en övergripande stabilitet när det gäller uppburna medel och att medlen räcker till. Kommissionen har föreslagit att detta finansieringssystem ska ändras för den framtida budgeten inom den fleråriga budgetramen 2021–2027 genom att

— de befintliga egna medlen, som kommer att utgöra 87 % av EU:s inkomster, reformeras: de traditionella egna medlen behålls men avdragssatsen för uppbördskostnader minskas, de BNI-baserade egna medlen upprätthålls och de momsbaseade egna medlen förenklas,

⁽⁸⁾ Briefingdokument om kommissionens förslag till flerårig budgetram för 2021–2027, 10.7.2018.

⁽⁹⁾ *Future financing of the EU – Final Report and recommendations* (EU:s framtida finansiering – slutrapport och rekommendationer) från högnivågruppen för egna medel, december 2016.

⁽¹⁰⁾ Se EU-bulletinen 3-1999.

⁽¹¹⁾ Se punkt 6 i ordförandeskapets slutsatser (rådsdokument 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 av den 30 januari 2006) med hänvisning till rådsdokument 15914/05 CADREFIN 268 av den 19 december 2005, särskilt punkt 77.

⁽¹²⁾ Rådets slutsatser av den 7 och 8 februari 2013 (om den fleråriga budgetramen) EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ Gemensam förklaring om egna medel, Europeiska unionens råd: Interinstitutionellt ärende: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final, 1.3.2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final, 28.6.2017.

⁽¹⁶⁾ Europaparlamentets resolution av den 14 mars 2018 om reformen av systemet för Europeiska unionens egna medel (2017/2053 (INI)).

- en "korg" med tre nya egna medel införs, som tillsammans kommer att stå för 12 % av EU:s inkomster: ett baserat på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, ett baserat på Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter och ett baserat på plastförpackningsavfall som inte har materialutnyttjats.
 - de korrigeringar som finns i det nuvarande systemet fasas ut,
 - taken för egna medel höjs för att kompensera för effekten av brexit och integreringen av Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i EU-budgeten liksom för att täcka betalningsansvar med koppling till lån eller finansieringsinstrument som garanteras genom EU:s budget.
- II. I förslaget till nytt EU-finansieringssystem har ett antal grundprinciper för reformen tagits med men inte alla. Dessutom åtgärdas en del av de brister som vi identifierat i vårt tidigare arbete om det befintliga systemet för egna medel. Vi anser att det system för finansiering av EU som föreslås fortfarande är komplext.
- III. Vi bedömde kommissionens förslag och fann följande huvudproblem:
- Den föreslagna minskningen av avdragssatsen för uppbördskostnader när det gäller traditionella egna medel underbyggs inte av en studie med tillförlitliga beräkningar av tullmyndigheternas kostnader för att uppbära tull.
 - Förslaget om ett förenklat system för momsbaseade egna medel innehåller antaganden om transaktioner som beskattas enligt normalskattesatsen som inte följer vissa av de beräkningssteg som kommissionen beskriver.
 - Genomförandet av det egna medel som bygger på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas förutsätter att direktivet om denna skatt antas av rådet och införlivas av medlemsstaterna. Det kommer tidigast att fasas in flera år efter att den nya fleråriga budgetramen har inletts.
 - EU:s utsläppshandelssystem är ett viktigt verktyg för att genomföra EU:s klimat- och miljöpolitik. Men de föreslagna egna medel som baseras på EU:s utsläppshandelssystem skapar inte något ytterligare incitament för medlemsstaterna att minska utsläppen av växthusgaser. Dessutom är de inte stabila eftersom auktionspriserna på utsläppsrätter är mycket volatila.
 - De egna medel som baseras på plastförpackningsavfall ger medlemsstaterna incitament att öka materialåtervinningen av plast. Vi konstaterar dock att kvaliteten på de uppgifter som används för att beräkna detta egna medel behöver förbättras.
 - Utfasningen av korrigeringar är ett steg framåt i genomförandet av ett mer transparent och mindre komplext system. Enligt kommissionens förslag ska korrigeringarna upphöra 2026.
 - När det gäller de föreslagna nya egna medlen kan det förekomma inskränkningar i våra granskningsbefogenheter avseende egna medel från den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen och plastförpackningsavfall. Det finns en risk för att detta kan påverka granskningsbarheten och därmed ansvarsskyldigheten.
- IV. Vi rekommenderar den lagstiftande myndigheten att uppmana kommissionen att snarast göra följande:
- a) Omarbeta lagstiftningsförslagen. När det gäller de nya egna medlen bör kommissionen
- noga bedöma sannolikheten för att de egna medel som baseras på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen kommer att införas under nästa fleråriga budgetram,
 - i sitt förslag förtydliga att de egna medel som baseras på EU:s utsläppshandelssystem inte ger medlemsstaterna ytterligare incitament att minska utsläppen av växthusgaser och analysera effekten av volatiliteten hos dessa medel, och
 - noga överväga hur de belopp som man räknar med kommer att uppbäras genom de egna medel som bygger på plastförpackningsavfall kan minska på grund av ändrade beteenden hos hushåll och ekonomiska aktörer.
- b) Ompröva förslaget till de förenklade momsbaseade egna medlen. Om kommissionen beslutar att behålla dem bör förslaget ändras.

INLEDNING

1. Systemet för finansiering av EU:s budget har inte reformerats grundligt sedan 1988. De tre huvudsakliga inkomstkategorierna (traditionella egna medel, egna medel baserade på mervärdesskatt [moms] och egna medel baserade på bruttonationalinkomsten [BNI]) har under de senaste 30 åren säkerställt att det råder en övergripande stabilitet när det gäller uppburna medel och att medlen räcker till. Men de har också befast uppfattningen att nationella bidrag till EU:s budget är en ren kostnadsfaktor för medlemsstaterna. Det har medfört att några av dem har kunnat förhandla till sig korrigeringar och rabatter för att minska sina budgetobalanser.

2. Kommissionen föreslog 2011 att de momsbaseade egna medlen skulle förenklas och att ett nytt eget medel som baseras på en skatt på finansiella transaktioner skulle införas. Förslaget stöddes av Europaparlamentet. Samtidigt som det rådde stor enighet om behovet av en reform kunde medlemsstaterna inte uppnå enhällighet och anta förslaget.

3. Högnivågruppen för egna medel inrättades som en del av den slutliga överenskommelsen om den fleråriga budgetramen för perioden 2014–2020. I sin slutrapport 2016 rekommenderade högnivågruppen att det skulle inrättas nya kategorier egna medel med en närmare koppling till EU:s politik och att korrigeringsmekanismerna skulle upphävas. Med beaktande av högnivågruppens rekommendationer fastställde kommissionen i sitt diskussionsunderlag om framtiden för EU:s finanser följande grundprinciper för det reformerade systemet för egna medel:

- a) Transparens.
- b) Enkelhet.
- c) Stabilitet.
- d) Förenlighet med EU:s politiska mål.
- e) Påverkan på konkurrens och hållbar tillväxt.
- f) Rättvis fördelning mellan medlemsstaterna.

4. Kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2021–2027 ⁽¹⁷⁾ innebär en möjlighet att modernisera EU:s budgetram, av flera skäl. EU måste kunna finansiera ny EU-politik som inte kan levereras effektivt eller ändamålsenligt med nationella medel. Dessutom innebär budgetkonsekvenserna av Förenade kungarikets utträde ur EU att budgetens inkomstsida måste reformeras.

5. Som kommissionen ser det skapar EU:s utgifter europeiska kollektiva nyttigheter som gynnar alla medlemsstater. De fördelar som följer av stabilitet, fred, gemensamma värderingar och den inre marknaden syns inte när nettoflöden beräknas. Den framtida fleråriga budgetramen bör bygga på principen om europeiskt mervärde. I en väl utformad och modern EU-budget bör dessutom alla medlemsstater vara nettomottagare ⁽¹⁸⁾.

6. Såsom anges i motiveringen till förslaget till rådets beslut om systemet för egna medel har kommissionen för perioden 2021–2027 föreslagit följande:

- a) De befintliga egna medlen reformeras enligt följande:
 - i) Tullarna behålls men med en lägre avdragssats för uppbördskostnader.
 - ii) De BNI-baserade egna medlen upprätthålls.
 - iii) De momsbaseade egna medlen förenklas.
- b) En ”korg” med tre nya egna medel införs enligt följande:
 - i) Egna medel baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas.

⁽¹⁷⁾ Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (COM(2018) 322 final, 2.5.2018).

⁽¹⁸⁾ Meddelande från kommissionen *En ny och modern flerårig budgetram för ett EU som effektivt genomför sina prioriteringar efter 2020* (COM(2018) 98 final, 14.2.2018).

- ii) Egna medel baserade på Europeiska unionens utsläppshandelssystem.
- iii) Egna medel baserade på plastförpackningsavfall.
- c) Korrigeringar fasas ut.
- d) Taken för egna medel höjs.

DEL ETT: ALLMÄNNA KOMMENTARER

7. I kommissionens förslag till reform av EU:s finanser hänvisas till högnivågruppens slutrapport och de grundprinciper som anges i diskussionsunderlaget om framtiden för EU:s finanser (se punkt 3). Inför utarbetandet av förslaget gjordes dock ingen heltäckande och dokumenterad konsekvensbedömning som också offentliggjorts⁽¹⁹⁾.

8. Kommissionen beräknar att de föreslagna ändringarna av EU:s framtida budget kommer att få följande konsekvenser jämfört med det nuvarande systemet (se **figur 1**):

- De BNI-baserade egna medlen kommer att minska med 13 procentenheter.
- Tre nya egna medel skapas (baserade på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen, EU:s utsläppshandelssystem och plastförpackningsavfall) som kommer att stå för 12 %.
- De (förenklade) momsbaseade egna medlen kommer att öka något.
- De övriga källorna (traditionella egna medel och övriga inkomster) kommer generellt att förbli stabila.

Nationella bidrag⁽²⁰⁾ kommer att utgöra cirka 84 % (enligt kommissionens beräkningar) av inkomsterna, vilket också är fallet i EU:s nuvarande finansieringssystem (83 % i 2018 års budget).

Figur 1

Kommissionens beräkning av de föreslagna ändringarna av EU:s framtida budget jämfört med den nuvarande budgeten

Egna medel	Budgeten för 2018			Beräknat årligt genomsnitt 2021–2027		
	miljarder euro	% av inkomsterna totalt		miljarder euro	% av inkomsterna totalt	
Traditionella egna medel	23	16		26	15	
(Förenklade) momsbaseade egna medel	17	12	Nationella bidrag: 120 miljarder euro (83 % av de totala inkomsterna)	25	14	Nationella bidrag: 150 miljarder euro (84 % av de totala inkomsterna)
BNI-baserade egna medel	103	71		103	58	
Egna medel baserade på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen	—	—		12	6	
Egna medel baserade på EU:s utsläppshandelssystem	—	—		3	2	
Egna medel baserade på plastförpackningsavfall	—	—		7	4	
Egna medel totalt	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ Enligt riktlinjerna för bättre lagstiftning (SWD(2017) 350 final, 7.5.2017) ska en konsekvensbedömning göras när EU-åtgärder förväntas få betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser (s. 15).

⁽²⁰⁾ Nationella bidrag är de betalningar som görs direkt från medlemsstaternas budgetar. De inkluderar alla egna medel utom de traditionella egna medlen.

Egna medel	Budgeten för 2018			Beräknat årligt genomsnitt 2021–2027		
	miljarder euro	% av inkomsterna totalt		miljarder euro	% av inkomsterna totalt	
Andra inkomster än egna medel	2	1		2	1	
Inkomster totalt	145	100		178	100	

Källa: Revisionsrätten, baserat på motiveringen till förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel.

Uttagssatser för egna medel

9. I det nuvarande systemet anges den uttagssats⁽²¹⁾ som ska tillämpas på momsbaseade egna medel i rådets beslut. Det finns ingen uttagssats för traditionella egna medel, och den faktiska uttagssatsen för BNI-baserade egna medel fastställs varje år för att säkerställa att EU-budgeten är i balans.

10. För att det ska bli möjligt att ändra fördelningen av egna medel under den fleråriga budgetramens period utan att behöva ändra rådets beslut om systemet med egna medel, planerar kommissionen att det ska finnas två uppsättningar uttagssatser för varje kategori egna medel, utom för BNI (se **figur 2**): en högsta uttagssats i förslaget till rådets beslut och en tillämplig uttagssats (på en lägre nivå) i förslaget till rådets förordning om genomförandebestämmelser till beslutet ovan (se punkterna 21, 27, 35 och 39). Denna metod ger mer flexibilitet i finansieringen av EU:s budget.

Figur 2

Högsta uttagssatser och tillämpliga uttagssatser

Egna medel	Högsta uttagssats Enligt förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel	Tillämplig uttagssats Enligt förslaget till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel
(Förenklade) momsbaseade egna medel Tillämplig procentsats på underlaget för moms enligt normalskattesatsen	2	1
Egna medel baseade på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen Tillämplig procentsats på andelen beskatt- ningsbara vinster som tillskrivs varje med- lemsstat	6	3
Egna medel baseade på EU:s utsläppshandelssystem Tillämplig procentsats på inkomster som genereras från de utsläppsrätter som ska auktioneras ut och marknadsvärdet av gratis utsläppsrätter för moderniseringen av ener- gisektorn	30	20

⁽²¹⁾ Uttagssatsen är den enhetssats (uttryckt i procent eller värde) som tillämpas på de aggregat som ligger till grund för beräkningen av egna medel.

Egna medel	Högsta uttagssats Enligt förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel	Tillämplig uttagssats Enligt förslaget till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel
Egna medel baserade på plastförpackningsavfall Tillämplig på vikten av plastförpackningsavfall som inte materialutnyttjas	1,00 euro per kilo	0,80 euro per kilo

Källa: Revisionsrätten, baserat på information från kommissionen.

Genomförandebestämmelser

11. Kommissionens förslag till rådets förordning om metoder och förfaranden för tillhandahållande av egna medel baserade på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen, EU:s utsläppshandelssystem och plastförpackningsavfall som inte materialutnyttjas, och om åtgärder för att möta likviditetsbehov, tillkommer utöver rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014⁽²²⁾ som kommer att fortsätta gälla för de befintliga egna medlen.

12. Förslaget innehåller flera hänvisningar till den ovan nämnda förordningen (EU, Euratom) nr 609/2014, och de uppdaterade kraven kommer att innebära att det finns två olika förordningar om egna medel. Vi anser att en enda förordning med en heltäckande uppsättning bestämmelser om egna medel skulle göra systemet enklare och mer transparent (se **bilaga I**).

DEL TVÅ: SÄRSKILDA KOMMENTARER

13. Nedan finns våra särskilda kommentarer om reformen av EU:s finansieringssystem. Vi bedömde framför allt

- graden av komplexitet i kommissionens förvaltningssystem,
- kvaliteten på de uppgifter och modeller som förslagen bygger på,
- stabiliteten hos de medel som ska uppbäras,
- transparensen i den årliga beräkningen av medlemsstaternas bidrag,
- möjligheten för oss att uppnå säkerhet baserat på tillräckligt granskningsarbete (granskningsbarhet).

En sammanfattning av vår bedömning i förhållande till kriterierna ovan finns i **figur 3**.

Figur 3

Revisionsrättens bedömning av lämpligheten hos de enskilda egna medel som ingår i kommissionens förslag till reform

Kriterier:	Grad av komplexitet	Kvaliteten på uppgifter och modeller	Medlens stabilitet	Transparens	Granskningsbarhet
Egna medel baserade på					
Förenklad moms	Låg	Låg (se punkt 22)	Hög	Hög	Medel

⁽²²⁾ Rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 om metoder och förfaranden för tillhandahållande av traditionella, momsbaserade egna medel och BNI-baserade egna medel samt åtgärder för att möta likviditetsbehov (EUT L 168, 7.6.2014, s. 39).

Kriterier: Egna medel baserade på	Grad av komplexitet	Kvaliteten på uppgifter och modeller	Medlens stabilitet	Transparens	Granskningsbarhet
EU:s utsläppshandels-system	Låg	Hög	Låg (se punkt 37)	Medel	Hög
Gemensam konsoliderad bolagsskattebas	Medel	Låg (se punkt 33)	Hög	Medel	Medel (se punkt 30)
Plastförpackningsavfall	Medel	Låg (se punkt 40)	Medel	Hög	Medel (se punkt 41)
Traditionella egna medel	Låg	Medel (se fotnot 24)	Hög	Hög	Medel
BNI	Medel (se punkt 18)	Medel (se punkt 18)	Hög	Medel	Medel (se fotnot 49)

Källa: Revisionsrätten, med beaktande av det arbete som utförts av högnivågruppen för egna medel (se punkterna 3 och 7).

Reform av några av de befintliga egna medlen

Tullarna behålls men med en lägre avdragssats för uppbörds-kostnader

14. Traditionella egna medel är de tullar som tas ut på import av varor från länder utanför EU. De utgör 16 % av EU:s budget för 2018 (23 miljarder euro). Enligt kommissionens beräkningar kommer deras bidrag till EU:s budget att vara fortsatt stabilt, det vill säga i genomsnitt 15 % av EU:s årliga budget (26 miljarder euro) för perioden 2021–2027. Medlemsstaterna samlar in tullarna för EU:s räkning och för över dem till EU:s budget efter att ha dragit av 20 % av sina uppbörds-kostnader. Denna procentsats har varierat mellan 10 och 25 % i de tidigare versionerna av systemet för egna medel.

15. Kommissionen beräknar att uppbörds-kostnaderna för närvarande är högre än medlemsstaternas verkliga utgifter för att med omsorg samla in tullar. Den påpekar också att de insamlade beloppen och kontrollintensiteten varierar stort mellan medlemsstaterna, och att de belopp som hålls inne som uppbörds-kostnader inte alltid används för att stödja tullverksamhet⁽²³⁾. Kommissionen har därför föreslagit att procentsatsen ska sänkas till sin ursprungliga nivå på 10 %.

16. Traditionella egna medel är så kallade genuina egna medel och utgör en tillförlitlig källa till EU-inkomster⁽²⁴⁾. Vi noterar dock att kommissionen inte motiverade procentsatsen på 10 % med hjälp av en studie med tillförlitliga beräkningar av kostnaderna för medlemsstaternas tullmyndigheter att uppbära tull⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Den höga procentsatsen för uppbörds-kostnader uppfattades som en dold rabatt för några medlemsstater, vilket även påpekas i högnivågruppens slutrapport på s. 40.

⁽²⁴⁾ Kringgående av tullar påverkar uppbörden av traditionella egna medel. Vi undersökte problemet med "tullgapet" (dvs. skillnaden mellan förväntade tullinkomster och de som faktiskt uppbärs) i särskild rapport nr 19/2017 *Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen*. Se även vår årsrapport för 2017.

⁽²⁵⁾ Redan i vårt yttrande nr 2/2012 konstaterade vi att det inte fanns någon studie på EU-nivå med tillförlitliga beräkningar av tullmyndigheternas faktiska kostnader för att uppbära tull och tillhandahålla traditionella egna medel.

De BNI-baserade egna medlen upprätthålls

17. De BNI-baserade egna medlen är för närvarande EU:s största inkomstkälla (103 miljarder euro eller 71 % av EU:s budget för 2018). Enligt kommissionens beräkningar förväntas deras bidrag till EU:s budget minska till i genomsnitt 58 % av EU:s årliga budget (103 miljarder euro) för perioden 2021–2027. För beräkningen tillämpas en enhetlig procentsats på medlemsstaternas BNI. Procentsatsen fastställs som en procentandel av den årliga prognosen om BNI så att den helt täcker den del av budgeten som inte finansieras med traditionella egna medel, momsbaseade egna medel och övriga inkomster. De BNI-baserade egna medlen är därför en utjämningspost i EU:s budget.

18. Vi har i tidigare yttranden⁽²⁶⁾ pekat på de stora riskerna med att sammanställningen av statistiska aggregat för BNI och de tillhörande förvaltningssystemen är komplexa, liksom på bristen på insyn i beräkningen av dessa egna medel. På grund av kommissionens fleråriga kontrollcykel och förvaltningen av reservationer tar det mycket lång tid att ändra de BNI-uppgifter som används för beräkningen av egna medel. Det gör att nationella bidrag fortfarande kan vara föremål för korrigeringar mer än tio år efter det aktuella året och skapar budgetosäkerhet för medlemsstaterna⁽²⁷⁾.

19. Vi konstaterar att de BNI-baserade egna medlen säkerställer en övergripande stabilitet i EU:s finansieringssystem. I våra årsrapporter för 2016 och 2017 påpekade vi dock att det krävdes ytterligare arbete för att säkerställa att vissa globaliseringsfenomen (såsom omlokalisering av multinationella företag) på ett korrekt sätt återges i nationalräkenskaperna. Kommissionen noterade detta i sina förslag och medgav att den senaste ekonomiska utvecklingen innebär en utmaning för de nationella myndigheterna när det gäller att mäta BNI på ett korrekt sätt. Det innebär att medlemsstaternas BNI-baserade bidrag beräknas med hjälp av uppgifter som kanske inte är helt tillförlitliga i detta avseende.

De momsbaseade egna medlen förenklas

20. Med det nuvarande systemet leder processen för harmonisering av medlemsstaternas beräkningsunderlag för moms till många korrigeringar och kompensationer. Beräkningen av den viktade genomsnittssatsen är också komplex. Dessa egna medel står för 12 % av EU:s budget för 2018 (17 miljarder euro), och enligt kommissionens beräkningar förväntas deras bidrag i genomsnitt öka till 14 % av EU:s årliga budget (25 miljarder euro) för perioden 2021–2027.

21. Den föreslagna förenklingen bygger på tre steg:

- a) Fokusera på införsel som ska beläggas med normalskattesatsen för moms.
- b) Rationalisera förfarandet för beräkning av momsbase genom att använda förenklade antaganden som bygger på intäkter som beskattas enligt normalskattesatsen.
- c) Tillämpa en enhetlig uttagssats på skattebase som beskattas enligt normalskattesatsen⁽²⁸⁾ för att få fram de egna medlen.

22. Vår granskning av den föreslagna metoden visar att de antaganden som kommissionen använder för att beräkna de förenklade momsbidragen inte följer stegen a) och b) ovan. I **bilaga II** går vi i detalj igenom det nuvarande och det föreslagna systemet för beräkning av momsbaseade egna medel⁽²⁹⁾.

23. Som nämndes i vårt yttrande nr 2/2012 har vi vid ett flertal tillfällen kritiserat de momsbaseade egna medlen på grund av det komplexa sätt som de beräknas på⁽³⁰⁾ och avsaknaden av direkt koppling till skattebasen. Med kommissionens nya förslag till momsbaseade egna medel förenklas beräkningen, men det saknas fortfarande en direkt koppling till skattebasen. En sådan koppling skulle dock kunna etableras om en uttagssats tillämpades direkt på momsintäkterna⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Se fotnot 6.

⁽²⁷⁾ Särskild rapport nr 11/2013 *Korrekta uppgifter om bruttonationalinkomst (BNI): en mer strukturerad och målinriktad strategi skulle göra kommissionens kontroll mer ändamålsenlig* och vår årsrapport för 2014.

⁽²⁸⁾ En procent är den enhetliga uttagssats som anges i förslaget till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel. I förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel anges att den faktiska uttagssatsen inte ska överstiga 2 %.

⁽²⁹⁾ Enligt kommissionen var man tvungen att använda denna metod för beräkningen av de nya egna medlen eftersom det saknades uppgifter om fördelningen av intäkter per momssats.

⁽³⁰⁾ I årsrapporten för 2017 rapporterade vi om brister i kommissionens verifikationer av de momsbaseade egna medlen, särskilt när det gäller beräkningen av den viktade genomsnittssatsen.

⁽³¹⁾ Kringgående av moms påverkar beräkningen av både de nuvarande och de föreslagna egna medel som baseras på denna skatt. Vi granskade detta "momsgap" i särskild rapport nr 24/2015 *Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder*.

En "korg" med nya egna medel införs

24. Kommissionen har föreslagit att en "korg" med tre nya inkomstkällor ska införas. Syftet med "korgstrategin" är att tillhandahålla genuina egna medel med koppling till viktiga EU-politikområden, såsom klimatfrågan, miljöpolitiken, plaststrategier, cirkulär ekonomi och den inre marknaden. I grund och botten är dock de föreslagna nya inkomstkällorna nationella bidrag, och endast två (de egna medlen baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas och på plastförpackningsavfall) av de tre skulle kunna påverka genomförandet av EU:s politik (se punkterna 26 och 42).

25. Enligt kommissionen kommer genomförandet av det reformerade systemet inte att leda till ytterligare budgetanslag eller personal, särskilt inte när de gäller de nya egna medlen. Denna bedömning underbyggs dock inte av en ingående studie.

Egna medel baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas

26. Globaliseringen och de digitala företagens allt större roll innebär utmaningar för de nationella skattemyndigheterna. På senare år har de immateriella tillgångarnas tillväxt gjort det enkelt att flytta kapital, och debatten har kommit att handla om de nationella beskattningsramarnas oförmåga att hantera denna utveckling på ett tillfredsställande sätt. Diskussionerna i rådet om projektet att införa en gemensam konsoliderad bolagsskattebas började 2011, och i sin handlingsplan från juni 2015⁽³²⁾ föreslog kommissionen en stegvis övergång till ett EU-omfattande system för bolagsbeskattning. Kommissionen lade fram två lagstiftningsförslag samtidigt i oktober 2016:

- a) För det första steget, ett förslag till rådets direktiv om en gemensam bolagsskattebas⁽³³⁾ för att säkerställa korrekt beräkning av skattebasen för företag och fasta driftställen i EU.
- b) För det andra steget, ett förslag till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas⁽³⁴⁾ för att grundligt hantera konsolideringsprocessen och andra relaterade frågor⁽³⁵⁾.

27. Om dessa lagförslag antas av rådet och ratificeras av medlemsstaterna kommer beskattning baserad på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen att vara obligatorisk för stora företag som uppfyller vissa krav i fråga om associationsform, beskattning, konsolidering av enheter och gränsvärde för företagsgrupper (inkomst på 750 miljoner euro under det budgetår som föregick det relevanta budgetåret). De föreslagna nya egna medel som baseras på denna skatt beräknas med hjälp av uttagssatsen på 3 %⁽³⁶⁾ på multinationella företags eller grupper av företags beskattningsbara vinster.

28. Företag som inte uppfyller samtliga kriterier kan, på frivillig basis, välja att omfattas av denna skatt i stället för av andra medlemsstaters nationella bolagsskatter. Värdet av deras inkomster undantas dock från det underlag som används när de egna medlen beräknas.

29. I förslaget till rådets förordning om den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen anges att den konsoliderade skattebasen ska delas mellan moderbolagets enheter i de olika medlemsstaterna i slutet av budgetåret enligt en fördelningsnyckel som ger lika vikt (dvs. en tredjedel) till tre faktorer: försäljning, arbetskraft (lönkostnader och antalet anställda) och tillgångar.

30. Vi noterar dock att enskilda medlemsstaters möjlighet att kontrollera att inkomsterna fördelas korrekt inom bolaget är beroende av att andra medlemsstater samarbetar och överlämnar uppgifter om de olika dotter- och moderbolagen. Vår, liksom kommissionens, tillgång till detaljerad förvaltningsinformation om privata företag kan vara föremål för restriktioner.

⁽³²⁾ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 17 juni 2015 om en rättvis och effektiv företagsbeskattning i Europeiska unionen: 5 nyckelområden för handling (COM(2015) 302 final).

⁽³³⁾ Förslag till rådets direktiv om en gemensam bolagsskattebas (COM(2016) 685 final, 25.10.2016).

⁽³⁴⁾ Förslag till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (COM(2016) 683 final, 25.10.2016).

⁽³⁵⁾ Till exempel omorganiseringar av grupper, hanteringen av förluster och orealiserade kapitalvinster samt metoden för fördelning av skattebasen mellan medlemsstater.

⁽³⁶⁾ Detta är den enhetliga uttagssats som anges i förslaget till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel. I förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel anges att den faktiska uttagssatsen inte ska överstiga 6 %.

31. När det gäller både den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen och plastförpackningsavfallet har kommissionen föreslagit att ändringar i beräkningen av dessa egna medel inte ska beaktas efter den 31 juli det sjätte året efter ett givet budgetår ⁽³⁷⁾. Denna period under vilken medlemsstaternas bidrag för ett visst år kan ändras brukar kallas "preskriptionstiden".

32. Vi noterar att denna period är längre än den som tillämpas för moms- och BNI-baserade egna medel, som bara är fyra år. Detta gäller även lagringsperioden för styrkande handlingar ⁽³⁸⁾. Eftersom både kommissionen och medlemsstaterna får förlänga preskriptionstiden genom att utfärda reservationer finns det inga finansiella risker för EU-budgeten när det gäller de nya egna medlen baserade på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen och plastförpackningsavfall (se **bilaga I**).

33. Eftersom direktiven om en gemensam bolagsskattebas och en gemensam konsoliderad bolagsskattebas ännu inte har antagits två år efter det att förslagen lades fram, kommer de som tidigast att fasas in flera år efter att den nya fleråriga budgetramen har inletts. De egna medel som baseras på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas förväntas finansiera i genomsnitt 6 % av EU:s årliga budget (12 miljarder euro) för perioden 2021–2027 ⁽³⁹⁾.

Egna medel baserade på EU:s utsläppshandelssystem

34. Inom ramen för Parisavtalet som antogs i december 2015 åtog sig EU att minska sina växthusgasutsläpp med minst 40 % till 2030 (från 1990 års nivåer). EU:s utsläppshandelssystem är ett av de viktigaste instrumenten ⁽⁴⁰⁾ för att uppnå målen för utsläppsminskningar. Med utsläppshandelssystemet har EU fastställt en gräns för de totala utsläppen från vissa sektorer inom energiförsörjning, energiintensiv industri och luftfart inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och skapat en marknadsplats för utsläppskvoter, och därmed "satt ett pris" på koldioxid. Systemet sätter en gräns (tak) för utsläpp. Företag får eller köper utsläppsrätter, som de kan handla med. I **ruta 1** ges en översikt över EU:s utsläppshandelssystem ⁽⁴¹⁾.

Ruta 1 – Översikt över EU:s utsläppshandelssystem

EU:s utsläppshandelssystem bygger på utsläppstak och handel med utsläppsrätter. Den samlade volymen växthusgaser som under en flerårsperiod får släppas ut av kraftverk, fabriker och andra företag som ingår i systemet omfattas av ett tak som fastställs på EU-nivå. Inom detta tak får eller köper företag utsläppsrätter, som de kan handla med om de så önskar.

Under perioden 2013–2020 sänks taket för utsläpp från kraftverk och andra fasta installationer med 1,74 % varje år. Från och med 2021 kommer den årliga sänkningen att vara 2,2 %.

Genom att auktionera ut utsläppsrätter får medlemsstaterna inkomster, som under perioden 2013–2017 uppgick till 21,3 miljarder euro. Enligt direktivet om EU:s utsläppshandelssystem ska minst 50 % av inkomsterna användas för klimatrelaterade ändamål. Enligt kommissionen används cirka 80 % av inkomsterna från handeln med utsläppsrätter på detta sätt.

35. Dessa nya egna medel beräknas med hjälp av en uttagssats på 20 % ⁽⁴²⁾ på inkomsterna från utauktioneringen av utsläppsrätter. Utsläppsrätterna värderas till auktionspriset och fördelas mellan medlemsstaterna på grundval av utsläppen 2005–2007 ⁽⁴³⁾. Auktionspriserna och volymerna offentliggörs varje dag på de relevanta plattformarna.

⁽³⁷⁾ Artikel 13.4 i förslaget till rådets förordning (COM(2018) 326 final).

⁽³⁸⁾ För de egna medel som baseras på EU:s utsläppshandelssystem och för traditionella egna medel är lagringsperioden för handlingar minst tre år.

⁽³⁹⁾ På grund av begränsad tillgång till uppgifter bygger beräkningen på information för 2012 och inbegriper alla multinationella företagsgrupper (även de som ligger under gränsvärdet för inkomster, se punkt 28).

⁽⁴⁰⁾ Utsläpp från sektorer utanför EU:s utsläppshandelssystem omfattas av bindande årliga växthusgasmål på medlemsstatsnivå.

⁽⁴¹⁾ Vi har tidigare offentliggjort en rapport om EU:s utsläppshandelssystem (särskild rapport nr 6/2015 *Integriteten i och genomförandet av EU:s utsläppshandelssystem*). Ytterligare publikationer på detta område offentliggörs inom kort.

⁽⁴²⁾ Detta är den enhetliga uttagssats som anges i förslaget till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel. I förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel anges att den faktiska uttagssatsen inte ska överstiga 30 %.

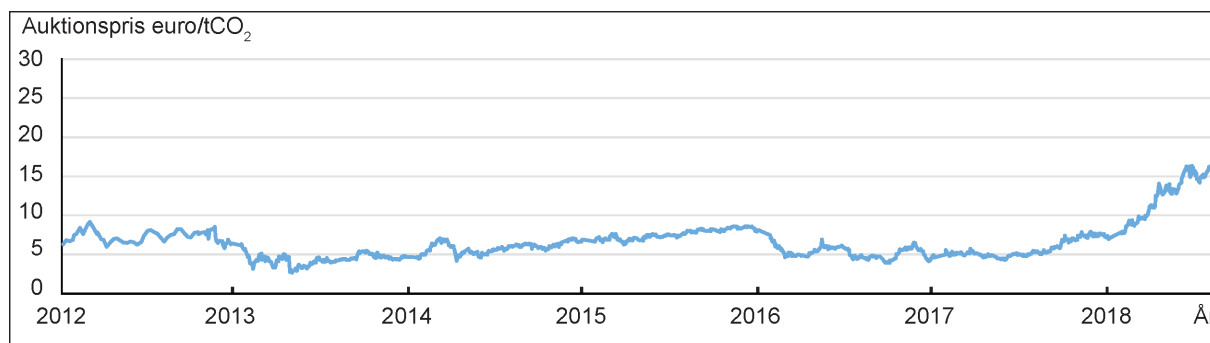
⁽⁴³⁾ Se artikel 10.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 av den 14 mars 2018 (EUT L 76, 19.3.2018, s. 3) (utsläppsdirektivet).

36. EU:s utsläppshandelssystem är ett viktigt verktyg för att genomföra EU:s klimat- och miljöpolitik. Men de föreslagna egna medel som baseras på EU:s utsläppshandelssystem skapar inte något ytterligare incitament för medlemsstaterna att minska utsläppen av växthusgaser.

37. Kommissionen förväntar sig att de egna medel som baseras på EU:s utsläppshandelssystem ska finansiera i genomsnitt 2 % av EU:s årliga budget (3 miljarder euro) för perioden 2021–2027. Som framgår av **figur 4** är auktionspriserna⁽⁴⁴⁾ på utsläppsätter volatila. Detta utgör dock ingen risk för budgetens stabilitet eftersom dessa egna medel endast står för en liten andel av EU:s inkomster.

Figur 4

Auktionspriser på utsläppsätter januari 2012–september 2018



Källa: Revisionsrätten, på grundval av offentlig information på auktionsplattformens webbplats (www.eex.com).

Egna medel baserade på plastförpackningsavfall

38. Plastförpackningar står i dag för omkring 60 % av konsumentplastavfallet i EU. Kommissionen har föreslagit att målet ska vara att minst 50 % av alla plastförpackningar i EU återvinns senast 2025 och mer än hälften senast 2030. Den har också satt upp målet att alla plastförpackningar som släpps ut på EU:s marknad ska kunna återanvändas eller enkelt återvinnas senast 2030⁽⁴⁵⁾.

39. Varje medlemsstats bidrag till EU:s budget från detta förslag till egna medel ska stå i direkt proportion till den mängd plastförpackningsavfall som medlemsstaten genererar som inte återvinns. Bidraget kommer att beräknas genom att uttagssatsen 0,80 euro per kilo⁽⁴⁶⁾ tillämpas på den icke återvunna mängden.

40. I **ruta 2** visas källan till och kvaliteten på de uppgifter som kommissionen använde för att beräkna de egna medlen baserade på plastförpackningsavfall.

⁽⁴⁴⁾ Ändringarna av utsläppsdirektivet innebar att mekanismer infördes för att göra auktionspriserna stabilare. Priserna bestäms dock av auktionsresultaten.

⁽⁴⁵⁾ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi* (COM(2018) 28 final, 16.1.2018) och meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om en övervakningsram för den cirkulära ekonomin (COM(2018) 29 final, 16.1.2018).

⁽⁴⁶⁾ Detta är den enhetliga uttagssats som anges i förslaget till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel. I förslaget till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel anges att den faktiska uttagssatsen inte ska överstiga 1,00 euro per kilo.

Ruta 2 – Källa till och kvalitet på uppgifter om plastförpackningsavfall

Uppgifter om generering och återvinning av förpackningsavfall rapporteras redan till kommissionen (Eurostat) i enlighet med artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall ⁽⁴⁷⁾.

Kommissionen föreslår att uppgifter om återvunna plastförpackningar ska förbättras ytterligare för några medlemsstater. Den planerar att uppnå detta med hjälp av den nya avfallsagstiftningen där strikta och harmoniserade beräkningsregler införs. Lagstiftningen antogs i maj 2018 ⁽⁴⁸⁾ och ändrade det direktiv som nämns ovan. Ändringarna av direktivet, som innebär att strikta och harmoniserade beräkningar införs, ska införlivas i nationell lagstiftning senast i juli 2020.

41. Vi noterar att det på grund av skäl som rör statistisk konfidentialitet ⁽⁴⁹⁾ inte är möjligt för oss att få fram en fullständig verifieringskedja där sammanställningen av de statistiska uppgifter som använts som underlag för beräkningen av dessa egna medel dokumenteras. Kommissionens kontroll av denna inkomstkälla förväntas genomgå en flerårig kontrollprocess, på samma sätt som de BNI-baserade egna medlen (se punkt 18).

42. De egna medlen baserade på plastförpackningsavfall är avsedda att ge medlemsstaterna incitament att minska plastförpackningsavfallet. Sådana ändringar av beteendet skulle, på lång sikt, kunna minska beräkningsgrunden. Liksom för de egna medel som baseras på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas noterar vi att preskriptionstiden inte överensstämmer med preskriptionstiderna för moms- och BNI-baserade egna medel (se punkterna 31 och 32 och **bilaga I**).

43. Kommissionen beräknar att de egna medlen baserade på plastförpackningsavfall kommer att finansiera i genomsnitt 4 % av EU:s årliga budget (7 miljarder euro) för perioden 2021–2027. Beräkningarna förutsätter att alla medlemsstater uppnår de återvinningsmål som anges i direktiven. Potentiella ändringar av beteendet som nämndes tidigare beaktas dock inte.

Utfasning av korrigeringar

44. En slutsats från Europeiska rådets möte i Fontainebleau i juni 1984 var att medlemsstater som bär en för tung budgetbörda i förhållande till sitt relativa välbefinnande kan beviljas en korrigering. Sedan dess har systemet för egna medel innehållit några korrigeringsmekanismer som gynnar ett antal medlemsstater. Detta har gjort finansieringen av EU:s budget onödigt komplex och mindre transparent, vilket vi har framhållit i tidigare yttranden ⁽⁵⁰⁾.

45. För närvarande finns följande korrigeringsmekanismer: Förenade kungarikets rabatt ⁽⁵¹⁾, "rabatterna på Förenade kungarikets rabatt" för Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige, bruttominskningar av de BNI-baserade egna medlen för Danmark, Nederländerna, Österrike och Sverige samt de reducerade uttagssatserna för moms för Tyskland, Nederländerna och Sverige.

46. En förändring som kommissionen föreslog i sin reform av EU:s finansieringssystem var att gradvis fasa ut dessa korrigeringar (inte Förenade kungarikets rabatt men "rabatterna på Förenade kungarikets rabatt") mellan 2021 och 2025. Referensbeloppen för samtliga korrigeringar för de fem berörda medlemsstaterna ⁽⁵²⁾ kommer att baseras på deras beräkning för år 2020 enligt det nuvarande systemet (uppskattningsvis totalt 5,8 miljarder euro). Alla korrigeringar kommer att omvandlas till bruttominskningar och minskas succesivt i lika stora steg (17 % per år).

⁽⁴⁷⁾ EGT L 365, 31.12.1994, s. 10.

⁽⁴⁸⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (EUT L 150, 14.6.2018, s. 141).

⁽⁴⁹⁾ Statistisk konfidentialitet betyder att "konfidentiella uppgifter om enskilda statistiska objekt som erhålls direkt för statistiska ändamål eller indirekt från administrativa eller andra källor ska skyddas samt ett förbud mot att använda uppgifterna för andra ändamål än statistiska och att olagligen röja dem". Se artikel 2.1 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (EUT L 87, 31.3.2009, s. 164).

⁽⁵⁰⁾ I yttrandena nr 2/2012 och nr 2/2006 uttryckte vi oro över komplexiteten hos och bristen på insyn i nuvarande och (tidigare) system för finansiering av EU-budgeten.

⁽⁵¹⁾ Enligt förslaget kommer Förenade kungarikets rabatt att finnas kvar tills landets bidrag till EU-budgeten upphör (dvs. 2020).

⁽⁵²⁾ Danmark, Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige.

47. Enligt kommissionen skulle ett omedelbart avskaffande av korrigeringar från 2021 kunna leda till en plötslig höjning av bidragen från de medlemsstater som tidigare drog fördel av korrigeringarna. Vi anser att den gradvisa utfasningen av korrigeringar är ett steg framåt mot ett mer transparent och mindre komplext system än det nuvarande (se punkterna 44 och 45). Enligt kommissionens förslag ska korrigeringarna upphöra 2026.

Höjning av taken för egna medel

48. Det nuvarande taket för egna medel som ska täcka årliga betalningsanslag har fastställts till 1,20 % av summan av alla medlemsstaters BNI, och för åtagandebemyndiganden är det 1,26 %. Med hänsyn till effekten av att Förenade kungariket lämnar EU och integreringen av Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i EU-budgeten, liksom behovet av att täcka betalningsansvar med koppling till lån eller finansieringsinstrument som garanteras genom EU:s budget, har kommissionen föreslagit att dessa tak ska höjas till 1,29 respektive 1,35 % av de 27 medlemsstaternas BNI.

DEL TRE: SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR

49. Kommissionen har föreslagit att den framtida finansieringen av EU ska ändras på följande sätt i förhållande till det nuvarande systemet: de egna medlen från BNI minskas med 13 procentenheter, en "korg" med nya egna medel införs (baserade på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen, EU:s utsläppshandelssystem och plastförpackningsavfall) som står för 12 % av EU:s inkomster, de förenklade momsbaseade egna medlen ökas något och de övriga källorna (traditionella egna medel och övriga inkomster) behålls på i stort sett samma nivåer. Den har också föreslagit att de nuvarande korrigeringar som några medlemsstater åtnjuter gradvis ska fasas ut och att taken för egna medel ska höjas.

50. I diskussionsunderlaget om framtiden för EU:s finanser angavs grundprinciperna för reformen, där högnivågruppens rekommendationer beaktades. I förslaget har ett antal grundprinciper tagits med men inte alla. Med reformen åtgärdas dessutom endast en del av de brister som vi identifierat i vårt tidigare arbete om de befintliga egna medlen. Vi anser att det system för finansiering av EU som föreslås fortfarande är komplext.

51. Vi noterar att det inför utarbetandet av förslaget inte gjordes någon heltäckande och dokumenterad konsekvensbedömning som också offentliggjorts (se punkt 7).

52. Vid genomgången att det reformerade systemet identifierade vi följande huvudproblem:

- Förslaget om ett förenklat system för momsbaseade egna medel bygger på antaganden om transaktioner som beskattas normalskattesatsen som inte följer vissa av de beräkningssteg som kommissionen beskriver (se punkt 22).
- Eftersom tillämpningen av det egna medel som bygger på den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen förutsätter att direktivet om denna skatt antas av rådet och införlivas av medlemsstaterna i nationell lagstiftning kommer det som tidigast att fasas in flera år efter att den nya fleråriga budgetramen har inletts (se punkterna 26, 27 och 33).
- EU:s utsläppshandelssystem är ett viktigt verktyg för att genomföra EU:s klimat- och miljöpolitik. Men de föreslagna egna medel som baseras på utsläppshandelssystemet skapar inte något ytterligare incitament för medlemsstaterna att minska utsläppen av växthusgaser. Dessutom är de inte stabila eftersom auktionspriserna på utsläppsrätter är volatila (se punkterna 36 och 37).
- De egna medel som baseras på plastförpackningsavfall ger medlemsstaterna incitament att återvinna mer plast. Kvaliteten på de uppgifter som används för att beräkna detta egna medel måste dock förbättras (se punkterna 40 och 42).
- Utfasning av korrigeringar är ett steg framåt mot ett mer transparent och mindre komplext system. Enligt kommissionens förslag ska korrigeringarna upphöra 2026 (se punkt 47).
- När det gäller de föreslagna nya egna medlen kan det förekomma inskränkningar i våra granskningsbefogenheter avseende egna medel från den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen och plastförpackningsavfall. Det finns en risk för att detta kan påverka granskningsbarheten och därmed ansvarsskyldigheten (se punkterna 30 och 41).

Rekommendationer om hur den föreslagna reformen av egna medel kan förbättras

53. Vi rekommenderar den lagstiftande myndigheten att uppmana kommissionen att snarast göra följande:

Rekommendation 1: Omarbeta sina lagstiftningsförslag

Kommissionen bör omarbeta sina förslag till nya egna medel:

- a) Egna medel baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas – kommissionen bör noga överväga sannolikheten för att detta medel kommer att förverkligas under nästa fleråriga budgetram och konsekvenserna av eventuella förseningar.
- b) Egna medel baserade på EU:s utsläppshandelssystem – kommissionen bör i sitt förslag förtydliga att detta medel inte skapar något ytterligare incitament för medlemsstaterna att minska utsläppen av växthusgaser. Den bör även analysera effekten av den volatilitet som hänger samman med denna inkomstkälla.
- c) Egna medel baserade på plastförpackningsavfall – kommissionen bör analysera hur de belopp som man räknar med kommer att uppbäras genom detta medel kan komma att minska på grund av ändrade beteenden hos hushåll och ekonomiska aktörer.

Rekommendation 2: Ompröva sitt förslag till förenklade momsbaserade egna medel

Kommissionen bör ompröva sitt förslag till förenklade momsbaserade egna medel. Om den beslutar att behålla denna inkomstkälla skulle den kunna

- antingen tydligt precisera att de föreslagna förenklingarna inte gör att de momsbaserade bidragen kan beräknas på skattebasen som beskattas enligt normalskattesatsen,
- eller införa en ny inkomstkälla som enbart baseras på momsintäkter.

54. I **bilaga I** redovisas de ändringar och kommentarer som diskuteras i del ett och två.

Detta yttrande antogs av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 9 oktober 2018.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner LEHNE

Ordförande

BILAGA I

REVISIONSRÄTTENS FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR I FÖRSLAGEN

Förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel – (COM(2018) 325 final)

Referens	Revisionsrättens förslag/förslag till ändring	Kommentarer
Inledning	med beaktande av revisionsrättens yttrande,	Eftersom Europaparlamentet har begärt att Europeiska revisionsrätten ska yttra sig bör detta nämnas.
Artikel 2.1 b	Stryk ”som uppbärs från de beskattningsbara leveranserna enligt normalskattesatsen” och ompröva förslaget såsom beskrivs i rekommendation 2 .	Med den metod som kommissionen beskriver isoleras inte beskattningsbara leveranser enligt normalskattesatsen (se punkt 22).

Förslag till rådets förordning om metoder och förfaranden för tillhandahållande av egna medel baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas, Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter och plastförpackningsavfall som inte materialutnyttjas, och om åtgärder för att möta likviditetsbehov – (COM(2018) 326 final)

Referens	Revisionsrättens förslag/förslag till ändring	Kommentarer
Artiklarna 2.1 och 13.4	Ersätt ”det sjätte året” med ”det fjärde året”.	Sex år kan vara en onödigt lång tid för att kunna revidera uppgifter. Det skapar budgetosäkerhet för kommissionen och medlemsstaterna (se punkterna 31, 32 och 42). Vi föreslår detta för att anpassa de två nya egna medlen (baserade på en gemensam konsoliderad bolagsskattebas och plastförpackningsavfall) till de BNI- och momsbaserade egna medlen.
Artikel 4	—	För tydlighetens skull bör denna bestämmelse ingå i en ändring av förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 (se punkterna 11 och 12).

Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 om den slutliga enhetliga ordningen för uppbörd av egna medel som härrör från mervärdeskatt – (COM(2018) 328 final)

Referens	Revisionsrättens förslag/förslag till ändring	Kommentarer
Skälen 1, 2 och 3 Artiklarna 1.2, 1.4, 1.6 och 1.7	Stryk "enligt normalskattesatsen" och ompröva förslaget såsom beskrivs i rekommendation 2 .	Med den metod som kommissionen beskriver isoleras inte beskattningsbara leveranser enligt normalskattesatsen (se punkt 22).

BILAGA II

METOD FÖR BERÄKNING AV DE FÖRESLAGNA NYA MOMSBASERADE EGNA MEDLEN

Det nuvarande systemet

Metoden för beräkning av medlemsstaternas momsbaseade egna medel bygger på ett teoretiskt harmoniserat momsunderlag. Detta görs för att medlemsstaterna inte ska kunna välja mixen av momssatser (inom de begränsningar som anges i momsdirektivet), vilket påverkar de bidrag som de ska betala. Denna komplexa metod utgår från det momsbelopp som uppbärs i varje medlemsstat (dess intäkter) som, efter nödvändiga korrigeringar och kompensationer, divideras med den viktade genomsnittsskattesatsen. Den viktade genomsnittsskattesatsen härrör från en komplex statistisk analys av mixen av leveranser av varor och tjänster, och de tillämpade momssatserna, i alla medlemsstater. Resultatet i form av ett teoretiskt harmoniserat momsunderlag multipliceras därefter med en fast uttagsats så att man får fram varje medlemsstats bidrag.

Beräkningen visas i följande formel, som tillämpas för varje medlemsstat:

$$\text{Momsbaseade egna medel} = \frac{\text{Totala momsintäkter (justerade)}}{\text{Viktad genomsnittsskattesats}} \times \text{Uttagsats}$$

Förslaget till nytt system

Eftersom beräkningen av den viktade genomsnittsskattesatsen är komplex föreslår kommissionen att dessa steg avskaffas till förmån för en förenklad metod. Kommissionens förslag till nytt system bygger på transaktioner som beskattas enligt normalskattesatsen, vilket innebär att varor och tjänster som beskattas med andra skattesatser inte ingår.

Kommissionen analyserade uppgifterna för perioden 2011–2015 och kom fram till att, i genomsnitt, gällde omkring 74 % av transaktionerna varor och tjänster som beskattas med normalskattesatsen. Andelen varierade mellan cirka 46 och 99 %, beroende på medlemsstat. Kommissionens slutsats var att den gemensamma andelen, på EU-nivå, av transaktioner som beskattas enligt normalskattesatsen var 45 %.

Det första steget i kommissionens föreslagna beräkning är att denna 45-procentsats ska tillämpas på varje medlemsstats totala momsintäkter eftersom det saknas uppgifter om leveranser uppdelade per beskattningssats. Kommissionen utgår från att denna multiplikation kommer att resultera i medlemsstatens **momsintäkter enligt normalskattesatsen**. Enligt vår åsikt är denna metod inte sund. I resultatet av multiplikationen där 45-procentsatsen används utesluts inte de intäkter som uppbärs från andra momssatser. Resultatet visar endast 45 % av de totala intäkterna (45 % av transaktioner enligt normalskattesatsen plus 45 % av övriga transaktioner), vilket inte nödvändigtvis är samma sak som intäkterna enligt normalskattesatsen.

Det andra steget är att dividera varje medlemsstats "intäkter enligt normalskattesatsen" med landets normala momssats. Enligt kommissionen motsvarar detta **skattebasen som beskattas enligt normalskattesatsen**. Följaktligen utgörs den framräknade "skattebasen som beskattas enligt normalskattesatsen" av en mix av intäkter som härrör från tillämpning av olika procentsatser, men eftersom den divideras med en enda normal momssats har det liten betydelse i praktiken.

Slutligen föreslår kommissionen att en uttagsats (på 1 % och högst 2 %) ska tillämpas på skattebasen som beskattas enligt normalskattesatsen.

Stegen kan sammanfattas i följande formel:

$$\text{Momsbaseade egna medel} = \frac{45 \% \times \text{Totala momsintäkter}}{\text{Normal momssats}} \times \text{Uttagsats}$$

Ur rent matematisk synpunkt kan detta skrivas om på följande sätt:

$$\text{Momsbaseade egna medel} = \frac{\text{Totala momsintäkter}}{\text{Normal momssats}} \times 45 \% \times \text{Uttagsats}$$

Vi kan följaktligen komma fram till exakt samma siffror genom att helt enkelt dividera momsintäkterna med den normala momssatsen och tillämpa en uttagsats på 0,45 % (1 % av 45 %).

Vår slutsats är därför att kommissionen har ersatt den komplexa viktade genomsnittsskattesatsen med en okomplicerad normalskattesats i beräkningsprocessen. De antaganden som kommissionen använder för att beräkna de förenklade momsbidragen följer dock inte vissa av de beräkningssteg som beskrivs i förslaget.
