
FOLKETINGET



Europaudvalget, Finansudvalget og Skatteudvalget

EU-konsulenten

Offentlig

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 4. april 2017

Kontaktperson:

Morten Knudsen (3695)

Ekspertgruppe foreslår omfattende reform af EU's indtægter

Sammenfatning

EU's nuværende indtægtssystem bør undergå en gennemgribende reform. Sådan lyder anbefalingen fra en særlig ekspertgruppe nedsat af Rådet og Europa-Parlamentet. I fremtiden bør EU finansieres gennem "ægte" egne indtægter, der bygger på EU's økonomiske, sociale og miljømæssige politikker. Blandt ekspertgruppens kandidater til sådanne egne indtægter er nye afgifter på elektricitet og brændstof til motorkøretøjer samt en ny momsindtægt. Ekspertgruppen foreslår desuden, at EU i højere grad supplerer sine egne indtægter med andre typer af indtægter. Endelig anbefaler ekspertgruppen, at der fremover ikke gives rabat på indbetalingerne til EU, som dem UK, Tyskland, Sverige, Holland, Østrig og Danmark i dag nyder godt af.

En EU-ekspertgruppe¹ ledet af den tidligere italienske premierminister og EU-kommissær Mario Monti anbefaler en omfattende reform af EU's nuværende indtægtssystem til finansiering af EU-budgettet². Først og fremmest skal EU-

¹ Ekspertgruppen om egne indtægter blev nedsat af Rådet og Europa-Parlamentet i februar 2014 efter pres fra Europa-Parlamentet. Den bestod ud over formanden, Mario Monti, af ni repræsentanter fra henholdsvis Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet (tre fra hver EU-institution).

² Ekspertgruppen rapport [kan findes her](#).

budgettet være mindre afhængigt af direkte finansielle bidrag fra EU-landene. Det skal være slut med de årlige slagsmål mellem EU-landenes finansministre om at slippe afsted med at betale mindst muligt til EU-budgettet.

I stedet skal EU's indtægter hentes gennem, hvad Montigruppen kalder "ægte" egne indtægter, som bygger på (og understøtter) EU's økonomiske, sociale og miljømæssige politikker³. Så kan borgerne bedre se, hvad de får for pengene fra EU. Gruppen foreslår en bred vifte af mulige nye indtægtskilder såsom en europæisk selskabsskat, en reformeret EU-moms, en elafgift og en brændstofsafgift.

Samtidig anbefaler gruppen, at EU i højere grad supplerer sine egne indtægter med andre typer af indtægter. Endelig foreslår gruppen i lyset af Storbritanniens beslutning om at forlade EU, at der fremover ikke gives rabat på indbetalingerne til EU som dem Tyskland, Holland, Sverige, Østrig og Danmark nyder godt af i dag.

EU's egne indtægter 2014-2020

Siden 1970 har EU været finansieret gennem egne indtægter, som fuldt ud tilhører EU. EU's indtægter kommer fra fire forskellige kilder:

- En vis procentdel af medlemslandenes BNI (73,6 pct.)
- Momsindtægter (13,2 pct.)
- Told og landbrugsafgifter (12,0 pct.)
- Andre indtægter (1,1 pct.)

Montigruppen anbefaler, at et nyt indtægtssystem træder i kraft sammen med EU's næste flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020. Det kan dog først ske, hvis EU-landene stemmer enstemmigt for det i Rådet, og det efterfølgende godkendes i hvert enkelt EU-land⁴. Kommissionen forventes at fremlægge sit forslag sammen med forslaget til en ny flerårig finansiell ramme inden udgangen af 2017. Allerede ultimo juni forventes Kommissionen dog at offentliggøre et oplæg om EU's finansiering som led i den debat om EU's fremtid, som blev skudt i gang med Kommissionens hvidbog fra marts 2017. I hvilket omfang Kommissionen gør Montigruppens forslag til sine, er selvsagt

³ Ligesom det er tilfældet med told og landbrugsafgiften, som stammer direkte fra EU's egne politikker (toldunionen og landbrugspolitikken).

⁴ Ifølge TEUF art. 311 er det Rådet, som træffer beslutning om at indføre eller afskaffe egne indtægter. Det sker med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet. Beslutningen skal efterfølgende ratificeres af hvert enkelt EU-land af regering eller nationalt parlament afhængigt af det enkelte lands forfatningsmæssige traditioner.

svært at spå om på nuværende tidspunkt. Men Kommissionen har ved tidligere lejligheder foreslået at indføre en række forskellige nye egne indtægter.

Tidligere forslag fra Kommissionen til nye egne indtægter i forbindelse med forslag til FFR for perioden 1998-2010

1998	2004	2010
CO2-skat	EU-afgift baseret på motorbrændstof til vejtransport	Afgift på finansielle transaktioner
Modifieret moms	EU-moms	Indtægter fra auktioner på kvoter under emissionskvotehandelsystemet ETS
EU-selskabsskat	EU-selskabsskat	EU-afgift relateret til luftfart
Skat på transport og telekommunikationsydelser		EU-moms
Indkomstskat på renteindtægter		EU-energiavgift
Skat på ECB's møntningsgevinst eller <i>seigniorage</i> ⁵ .		EU-selskabsskat
Forbrugsafgift på tobak, alkohol og mineralolie		

Ikke flere penge til EU

Ifølge Montigruppen er formålet med reformen af EU's egne indtægter ikke at skaffe flere penge til EU. Gruppen anbefaler derfor at fastholde det eksisterende loft over EU's indtægter, som sørger for, at de ikke overstiger 1,23 pct. af EU's samlede bruttonationalindkomst (BNI).

Samtidig skal EU bevare princippet om, at der skal være balance på EU-budgettet. Det betyder, at EU's årlige indtægter skal dække EU's årlige udgifter. EU må ikke oparbejde et årligt underskud på sit budget, ligesom EU ikke må finansiere sine politikker med penge, som lånes på finansmarkederne og opbygge en offentlig gæld. En afskaffelse af balanceprincippet ville i øvrigt kræve en traktatændring⁶.

⁵ Møntningsgevinst eller *seigniorage* er den pengeudstedende myndigheds indtægt, der opstår pga. forskellen mellem de udstedte mønters og sedlers pålydende værdi og deres produktionsomkostninger.

⁶ Princippet om balance på budgettet er traktatfæstet i TEUF art. 310.

Forslag til nye egne EU-indtægter

Reformen af EU's egne indtægter skal ifølge Montigruppen føre til, at EU's fremtidige indtægter understøtter centrale EU-politikker såsom det indre marked, miljøbeskyttelse, klimapolitik, energiunion og mere ensartede skattepolitikker. Montigruppen foreslår til det formål en lille buket af mulige nye indtægtskilder, som kan opdeles i to hovedgrupper.

For det første afgifter, som kan være med til at forbedre det indre marked og den skattemæssig koordination mellem EU-landene:

- EU-selskabsskat
- En reformeret moms på varer og tjenesteydelser
- Afgift på finansielle transaktioner (FTT) eller alternativt en afgift på andre finansielle aktiviteter (FAT)⁷
- Møntningsgevinst eller Seigniorage fra ECB⁸.

For det andet afgifter, der skal understøtte EU's Energiunion samt miljø-, klima- og transportpolitikken.

- Afgift på CO₂-udledninger
- Indtægter fra EU's emissionshandelssystem ETS
- Elektricitetsafgift
- Afgift på brændstof til motorkøretøjer
- Beskatning af importerede varer fremstillet i tredjelande med høje emissioner.

Montigruppen foreslår samtidig at fastholde de traditionelle egne indtægter fra told og afgifter på sukker samt den eksisterende BNI-indtægt for at kunne dække eventuelt manglende indtægter fra de nye indtægtskilder. Til gengæld foreslår gruppen at afskaffe den eksisterende momsindtægt. Gruppen anbefaler ikke et bestemt mix af egne indtægter til den fremtidige finansiering af EU. Men gruppen vurderer, at navnlig en EU-skat på brændstof, elektricitetsafgiften eller en reformeret momsindtægt er lovende som nye egne indtægter for EU.

⁷Ti eurolande forhandler i dag om at indføre et forstærket samarbejde om en finansiel transaktionskat. Spørgsmålet om at gøre skatten til en EU-indtægt er dog ikke længere på bordet.

⁸ Se fodnote 4.

Hvor egnede er forslag til egne indtægter ifølge Montigruppen?⁹

Kandidat til egenindtægt	Egnethed som egen indtægt ifølge Montigruppen
CO2-afgift	Vil styrke EU's troværdighed som global leder, når vi taler beskyttelse af miljø og klima. Men hvis CO2-afgiften med held sænker CO2-forbruget, vil indtægten herfra logisk falde over tid. Det er ifølge Montigruppen en svaghed, hvis det handler om at tilvejebringe tilstrækkeligt med indtægter. Finansiering af EU's budget bør derfor ses som sekundært formål med CO2-afgift, mens det primære formål med afgiften er at nedbringe CO2-forbruget.
Indtægt fra EU's emissionshandelssystem ETS	Vil kun give relativt begrænset indtægt og er ustabil fra år til år. Mere egnet som kilde til "andre indtægter" til EU.
Elektricitetsafgift	Vil kunne dække en meget stor del af EU's indtægter og vil være stabil. En enhedsafgift på 1 pct. pr. kw/t kunne generere op imod 31 mia. euro om året.
Afgift på brændstof til motorkøretøjer	Kunne dække en meget stor del af EU's finansieringsbehov. Afgiften har derfor et meget stærkt potentiale som ny egen indtægt
EU-selskabsskat	Afhængig af taksten har selskabsskatten potentiale til at give et substantielt bidrag til EU's finansiering. Det vil dog være begrænset, hvor meget den kan give på baggrund af Kommissionens forslag om en fælles selskabsskattebase, som Kommissionen fremsatte den 25.oktober 2016, idet det her kun er virksomheder med en omsætning på mere end 750 mio. euro om året, som er forpligtet til at betale skatten.

⁹ Der er i oversigten foretaget en meget forenklet sammenfatning af Montigruppens vurdering af de forskellige indtægters egnethed som egne indtægter. Montigruppen har vurderet de foreslåede egne indtægter ud fra 8 forskellige kriterier: 1) retfærdighed, 2) effektivitet, 3) rigelighed og stabilitet, 4) gennemsigtighed og enkelthed, 5) demokratisk forankring og budgetdisciplin, 6) fokus på europæisk merværdi, 7) subsidiaritet og EU-landenes skattemæssig suverænitet og 8) Begrænsede politiske transaktionsomkostninger. For en mere detaljeret vurdering af de forskellige indtægter opfyldelse af de otte forskellige kriterier henvises der derfor til selve Montigruppens rapport.

Reformeret momsindtægt	En pålidelig og stabil indtægtskilde. Indtægtsstørrelse afhænger af den valgte momsrate og basen. Med en rate på 1 pct. og det nuværende harmoniseringsniveau af momsreglerne mellem EU-landene ville den ifølge Kommissionen give 20,9 mia. euro om året (2009-priser).
Skat på ECB's møntningsgevinst	Kan kun anvendes som egen indtægt i kombination med andre indtægter, idet den er for ustabil som indtægt. Svinger mellem 10 og 25 mia. euro om året. Men er nok mest egnet som indtægt for eurozonen, da møntningsgevinsterne er tæt knyttet til euroen.
Afgift på finansielle transaktioner	Primære formål med den finansielle transaktionsskat er økonomisk. Den er rettet mod at sikre at det indre marked fungerer ordentligt og ikke forvrider konkurrencen. Forventet indtægt afhænger af konkret design. Kommissionen forudså i 2013, at den FTT, som den foreslog for 11 EU-lande, ville kunne give mellem 30 og 35 mia. euro om året. Dette vil dog skulle nedjusteres i tilfælde af en smallere skattebase, lavere takst, mv. En god kandidat som "andre indtægter".

Andre indtægter

Montigruppen anbefaler også, at EU-landene ser nærmere på, i hvilket omfang EU kan supplere sine egne indtægter med "andre indtægter". Det vil ifølge gruppen bl.a. have den fordel, at de kan vedtages uden, at alle EU-lande i Rådet skal stemme for og uden ratifikation i hvert enkelt EU-land, sådan som det er tilfældet med nye egne indtægter.

EU hentede i 2015 ca. 2,5 pct. af sine samlede indtægter gennem andre indtægter end egne indtægter. Eksempler på andre indtægter er de bøder, som EU pålægger virksomheder i kartelsager eller for brud på konkurrencepolitikken¹⁰ eller skatter fra EU-ansattes løn. Men også den afgift, som EU i 2009 pålagde bilfabrikanter i forbindelse med CO₂-emissionsoverskridelser¹¹, er vedtaget som andre indtægter.

¹⁰ I 2015 fik EU 1,95 mia. euro ind fra bøder, som blev tilbagebetalt til EU-landene.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning 443/2009 af 23. april 2009 er vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet efter en almindelig lovgivningsprocedure. Rådet traf beslutning med kvalificeret flertal.

Montigruppen foreslår, at EU skal undersøge, om der kan hentes yderligere andre indtægter fra f.eks. grænsekontrol, det digitale indre marked, miljøbeskyttelse eller energieffektivitet. Gruppen vurderer samtidig, at også nogle af de foreslåede egne indtægter vil være egnede som andre indtægter. Det gælder f.eks. indtægter fra EU's kvotehandelssystem ETS og den finansielle transaktionsskat (FTT'en).

Spørgsmålet er dog, hvor langt EU-traktaten tillader EU at gå ad denne vej? Det hedder i traktaten, at EU's budget med forbehold af andre indtægter fuldt ud skal finansieres gennem egne indtægter¹².

Afskaf rabatter

Montigruppen anbefaler at afskaffe alle de rabatter på indtægtssiden, som i dag gives til EU's største nettobidragydere.

Med Brexit forsvinder den britiske rabat, som Margaret Thatcher forhandlede hjem på Fontainebleau topmødet for mere end 30 år siden. Men også rabatterne til Tyskland, Sverige, Østrig og Holland på finansieringen af den britiske rabat forsvinder automatisk med Storbritanniens exit¹³. Endelig anbefaler gruppen at fjerne de rabatter på BNI-bidraget, som Danmark (130 mio. euro), Sverige 185 mio. euro) og Holland (695 mio. euro) opnåede med den seneste flerårige finansielle ramme.

Montigruppen åbner dog op for, at et EU-land rent undtagelsesvist skal kunne få rabat på sine betalinger til EU-budgettet, hvis der er uforholdsmæssigt store skævheder i landets betalinger til EU-budgettet forårsaget af en eller flere egne indtægter. Korrektionen skal dog være nøje afgrænset i både tid og beløb og helst udbetales som et engangsbeløb.

Variabel geometri og eurolandebudget

Montigruppen ser også på, hvordan EU-landene kan finansiere et EU i flere hastigheder. Ifølge gruppen kan differentierede finansielle bidrag fra EU-landene være en mulighed. Men det skal være som en absolut sidste løsning,

¹² TEUF art. 311, stk. 2.

¹³ Tyskland, Østrig, Sverige og Holland får rabat på finansieringen af den britiske rabat ved kun at skulle betale 25 pct. af deres normale finansieringsandel af Storbritanniens rabat.

hvis en gruppe af EU-lande ønsker at udvikle EU's politikker videre, end alle EU-lande er villige til¹⁴.

Differentierede finansielle bidrag kunne f.eks. komme på tale, hvis eurolandene ønskede at udvikle euroområdet yderligere. Bl.a. er det blevet foreslået at oprette et særskilt eurolandebudget, som kunne være med til at skabe makroøkonomisk stabilitet og vækst i eurozonen¹⁵. Ifølge Montigruppen ville de mest oplagte indtægtskilder for et sådant eurolandebudget være den finansielle transaktionsskat, bidrag fra den finansielle sektor eller indtægter fra den Europæiske Centralbanks såkaldte møntningsgevinster.

EU-traktaten fastslår i øvrigt, at alle udgifter forbundet med gennemførelsen af forstærket samarbejde skal afholdes af de deltagende lande¹⁶.

Reform på udgiftssiden

Montigruppen anbefaler, at en reform af EU's indtægtssystem bør kombineres med en reform på udgiftssiden. En reform på udgiftssiden er ifølge Montigruppen en af nøglerne til reform af EU's indtægter, bl.a. fordi de største net-tobidragydere kan tilgodeses ad den vej i stedet for gennem rabatter.

Centralt for en sådan reform er, at EU's budget i højere grad skal gå til de politikområder, som skaber den højeste "EU-merværdi" eller til, hvad gruppen kalder "europæiske offentlige goder", som gavner alle EU-lande. Montigruppen nævner selv forskning og udvikling samt intern og ekstern sikkerhed som to områder med høj potentiel europæisk merværdi, mens landbrugspolitikken og samhørighedspolitikken ifølge Montigruppen mere har til formål at omfordele midler mellem rige og fattige regioner i EU.

Montigruppen kommer ikke selv med konkrete forslag til, hvordan man skal sikre, at EU's midler tilflyder de politikområder, som har den højeste EU-merværdi. Men det har den Bruxellesbaserede tænketank CEPS tænkt over. CEPS anbefaler således i en rapport fra juni 2016 en national medfinansiering

¹⁴ Ifølge TEU art. 20 og TEUF art. 329 skal forstærket samarbejde som udgangspunkt godkendes i Rådet med kvalificeret flertal og godkendes af Europa-Parlamentet, og der skal være mindst ni deltagende medlemslande.

¹⁵ Generelt taler fagøkonomer om tre forskellige funktioner for et eurolandebudget: 1) makroøkonomisk stabilitet og vækst på kort sigt, 2) konkurrencedygtighed og langsigtet vækst gennem finansiering af fælles projekter og 3) Krisehåndtering.

¹⁶ TEUF artikel 332. Dette gælder dog ikke EU-institutionernes administrationsudgifter forbundet hermed.

af landbrugspolitikken¹⁷, så man på den måde kan flytte midler herfra til områder med større EU-merværdi.

Men en reform af udgiftssiden skal ifølge Montigruppen samtidig være med til at fjerne EU-landenes fokus på deres nettobidrag under budgetforhandlingerne. Montigruppen bebuder et grundlæggende opgør med det såkaldte "juste retour" princip. Det skal være slut med, at EU-landene under budgetforhandlingerne alene fokuserer på, om de får, hvad de selv synes er et "rimeligt udbytte" (juste retour) fra EU.

Montigruppen foreslår derfor samtidig, at EU-landene skal revidere den eksisterende metode til beregning af nettobalancerne, så den i højere grad afspejler de kollektive fordele ved EU's budget. Metoden blev indført i 1984 til at opgøre den britiske rabat med og giver ifølge Montigruppen en stærkt forenklet fremstilling af det reelle udbytte, som EU-landene har af EU.

Hvad nu?

Det er svært at vurdere, om det vil lykkes Montigruppen at overbevise Kommissionen og de 27 EU-lande om nødvendigheden af en grundlæggende reform af EU's indtægter og et opgør med "juste retour" princippet, inden EU skal vedtage en ny flerårig budgetramme for perioden efter 2020.

Især Storbritanniens beslutning om at forlade EU har dog allerede sat gang i debatten om EU's fremtidige finansiering. Brexit vil utvivlsomt gøre det sværere at komme igennem med krav om nye rabatter på indbetalingerne til EU-budgettet, og så kan det ifølge Tænketanken Notre Europe efterlade et hul i EU's årlige budget på omkring 10 mia. euro¹⁸. Hvad skal EU-landene gøre ved det? Skal de tilpasse EU's udgifter til det lavere indtægtsniveau, eller skal der skrues op for de nationale bidrag til EU-budgettet?

¹⁷ Mere konkret foreslår CEPS, at EU-lande hvis BNI per capita ligger over 100 pct. af EU-gennemsnittet, selv skal betale al direkte støtte til deres landmænd. EU-lande hvis BNI ligger på mellem 80 og 100 pct. betaler selv 80 pct. af den direkte støtte, mens lande hvis BNI ligger på mellem 75 og 90 pct. kun skal betale 50 pct. Endelig er der fuld EU-finansiering til lande med et BNI på under 75 pct. af EU-gennemsnittet. En sådan reform vil ifølge CEPS betyde, at udgifterne til direkte betalinger inden for landbrugspolitikken vil falde fra 40 mia. euro til under 11 mia. euro.

¹⁸ Tænketanken Notre Europe, som udgives af Jacques Delors instituttet, vurderede i en analyse fra januar 2017, at det såkaldte Brexit gab i EU's budget vil beløbe sig til ca. 10 mia. euro om året. Det nøjagtige beløb vil dog afhænge af Storbritanniens fremtidige forhold til EU og størrelsen af eventuelle betalinger til EU-budgettet.

Debatten om EU's indtægter skal dog snart op i gear. Allerede i slutningen af juni offentliggør Europa-Kommissionen et debatoplæg om fremtiden for EU's finanser som led i debatten om EU efter Brexit, og ultimo 2017 fremlægger Kommissionen sit forslag til en ny flerårig finansiel ramme for EU for perioden 2021-2027.