



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Næste generation af egne indtægter til EU-budgettet

1. FORBEREDELSE TIL EUROPA EFTER COVID-19

Ved begyndelsen af en covid-19-krise uden sidestykke gik EU sammen om et stærkt fælles svar. Den 27. maj 2020 fremlagde Kommissionen en ambitiøs, innovativ og ekstraordinær genopretningsplan, der skal spore Unionen ind på en kurs mod en holdbar og resilient genopretning. EU-genopretningsinstrumentet (NextGenerationEU), som formelt blev vedtaget af Rådet den 14. december 2020¹ med støtte fra Europa-Parlamentet, mobiliserer op til 750 mia. EUR² til udbedring af de økonomiske og sociale skader, som pandemien har forårsaget. Kombineret med EU's langsigtede budget, den flerårige finansielle ramme, vil et samlet beløb på 1,8 bio. EUR således bidrage til genopbygningen af Europa efter covid-19.

Formålet med NextGenerationEU er at komme stærkere og mere modstandsdygtige ud af denne krise og spore vores økonomier ind på en varig vækstkurs. Med henblik herpå tager NextGenerationEU fat på de mest presserende af de udfordringer, som vi som Union står over for, først og fremmest den grønne og den digitale omstilling. Indtægterne fra nye egne indtægter vil bidrage til tilbagebetalingen af finansieringen af NextGenerationEU.

Det Europæiske Råd mindede i sine konklusioner af 21. juli 2020 om, at Unionen i de kommende år vil "arbejde hen imod en reform af ordningen for egne indtægter og indføre nye egne indtægter"³. I den senere vedtagne interinstitutionelle aftale af 16. december 2020⁴ blev Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen enige om, at "tilbagebetalingen af hovedstolen af sådanne midler, der skal anvendes til udgifter i forbindelse med EU-genopretningsinstrumentet (NextGenerationEU), og de påløbne renter vil skulle finansieres over Unionens almindelige budget, herunder ved hjælp af et tilstrækkeligt provenu fra nye egne indtægter, som indføres efter 2021"⁵. Derudover anerkendte de tre institutioner betydningen af konteksten for EU-genopretningsinstrumentet og erklærede, at udgifter på Unionens budget vedrørende tilbagebetalingen af EU-genopretningsinstrumentet ikke bør føre til en uretmæssig reduktion i programudgifter eller investeringsinstrumenter under den flerårige finansielle ramme. Ydermere erklærede de, at det også er ønskeligt at begrænse stigningerne i medlemsstaternes egne BNI-baserede indtægter⁶. Kommissionen forpligtede sig til at foreslå nye egne indtægter i 2021 med henblik på indførelsen heraf inden den 1. januar 2023⁷.

¹ Rådets forordning (EU) 2020/2094 af 14. december 2020 om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-krisen (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 23).

² Alle beløb i dette dokument er i 2018-priser, medmindre andet er angivet.

³ Punkt 145 i Det Europæiske Råds konklusioner af 17.-21. juli 2020.

⁴ Interinstitutionel Aftale af 16. december 2020 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 28).

⁵ Punkt D i den interinstitutionelle aftale fastsætter, at "tilbagebetalingen af hovedstolen af sådanne midler, der skal anvendes til udgifter i forbindelse med EU-genopretningsinstrumentet, og de påløbne renter vil skulle finansieres over Unionens almindelige budget, herunder ved hjælp af et tilstrækkeligt provenu fra nye egne indtægter, som indføres efter 2021. Alle tilknyttede forpligtelser vil være tilbagebetalt fuldt ud senest den 31. december 2058".

⁶ Præambel, punkt E i den interinstitutionelle aftale.

⁷ Kommissionens arbejdsprogram 2021 (COM (2020) 690 final).

2. KOMMISSIONENS FORSLAG

2.1. En vifte af nye egne indtægter

Kommissionen foreslår at binde EU's politiske prioriteter yderligere til indtægterne på EU-budgettet. Emissionshandlen og CO₂-grænsetilpasningsmekanismen er EU-dækkende instrumenter, der skal tjene den fælles målsætning om at reducere drivhusgasemissionerne med de lavest mulige omkostninger ved at lægge loft over emissionerne og ved hjælp af et CO₂-prissignal. Aftalen om en tosøjleløsning til håndtering af de skattemæssige udfordringer, der opstår som følge af digitaliseringen af økonomien af 8. oktober 2021⁸, som hører ind under OECD's/G20's historiske inklusive ramme om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud (BEPS), omfatter 137 lande og jurisdiktioner, der repræsenterer mere end 90 % af det globale BNP. "Søjle 1" i denne aftale vil omfordele en andel af overskuddet i verdens største og mest rentable multinationale selskaber til deltagende lande fra hele verden og dermed sikre, at disse selskaber betaler deres rimelige andel af skatten, uanset hvor de driver virksomhed og tjener deres overskud. Disse initiativer kræver handling på EU-plan og udgør derfor et passende grundlag for egne EU-indtægter.

Kommissionen foreslår at ændre afgørelsen om egne indtægter⁹, således at en del af indtægterne fra de lovgivningsforslag om en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme¹⁰ og emissionshandel¹¹, der blev fremlagt den 14. juli 2021, vil tilfalde EU-budgettet. Derudover foreslår Kommissionen, at der bygges videre på førnævnte aftale under OECD's/G20's historiske inklusive ramme om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud, idet der indføres en ny egen indtægt baseret på en andel af restoverskuddet i de største og mest rentable multinationale selskaber, som omfordes til EU's medlemsstater. Denne egne indtægt forventes indført, så snart den multilaterale konvention, der forhandles af den inklusive ramme om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud, og det dertilhørende EU-direktiv begge er trådt i kraft og anvendes effektivt. Indførelsen af en ny egen indtægt kræver vedtagelse af de tilgrundliggende sektorspecifikke forslag.

Kommissionen foreslår, at 25 % af indtægterne fra emissionshandel i EU indføres som en egen indtægt, der tilfalder EU-budgettet. Kommissionen har foreslået en vidtrækkende lovgivningspakke, der skal reducere drivhusgasemissionerne yderligere inden 2030, idet målsætningen er at opnå klimaneutralitet inden 2050. Dette omfatter navnlig styrkelsen af EU's eksisterende emissionshandelssystem (ETS)¹² og udvidelsen af samme til at omfatte søfartssektoren, øget auktionering af luftfartskvoter og oprettelsen af et nyt emissionshandelssystem for bygninger og vejtransport. I dag tilfalder

⁸ Erklæring om en tosøjleløsning til håndtering af de skattemæssige udfordringer, der opstår som følge af digitaliseringen af økonomien, OECD/G20's projekt om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud, 8. oktober 2021.

⁹ Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424 af 15.12.2020, s. 1).

¹⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (COM(2021) 564 final).

¹¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

¹² Direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen.

indtægterne fra auktionering af emissionskvoter inden for rammerne af EU's eksisterende emissionshandelssystem i det store og hele de nationale budgetter, og Kommissionen foreslår, at en andel af indtægterne fra EU's emissionshandel i fremtiden skal tilføres EU-budgettet. Dette vil også omfatte udbytte fra kvoter, der er til rådighed for auktionering, men som medlemsstaterne vælger ikke at auktionere, således at den fleksibilitet, der er indbygget i EU's emissionshandelssystem¹³, anvendes. Kvoter, der auktioneres af Den Europæiske Investeringsbank med henblik på finansieringen af innovationsfonden og den indledende tildeling til moderniseringsfonden, indgår ikke i denne egne indtægt. Indtægterne til EU's budget anslås til ca. 9 mia. EUR om året i perioden 2023-2030, og en andel heraf vil muliggøre finansieringen af den sociale klimafond.

Kommissionen foreslår også en midlertidig solidaritetstilpasningsmekanisme for at sikre, at alle medlemsstaters bidrag til de emissionshandelsbaserede egne indtægter er rimelige. Navnlig vil der frem til 2030 blive anvendt en øvre og en nedre grænse for bidraget til EU's emissionshandelsbaserede egne indtægter i forbindelse med anvendelsen af BNI-nøglen. Dette skal forhindre, at visse medlemsstater bidrager uforholdsvist meget til EU-budgettet sammenlignet med størrelsen af deres økonomi i overgangsperioden til mere bæredygtige økonomier og samfund, og sikre et retfærdigt bidrag fra alle.

Kommissionen foreslår, at 75 % af indtægterne fra en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme indføres som en egen indtægt, der tilfalder EU-budgettet. Hovedmålsætningen med CO₂-grænsetilpasningsmekanismen (CBAM) er at understøtte reduktionen af kulstofemissioner ved at håndtere risikoen for kulstoflækage. Inden for rammerne af mekanismen vil klarererne skulle erhverve et tilstrækkeligt antal certifikater til dækning af emissionerne ved import af deres varer. I henhold til forslaget om en forordning om indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme vil medlemsstaterne være ansvarlige for at opkræve indtægterne fra salget af CBAM-certifikater. Indtægterne til EU's budget anslås til ca. 0,5 mia. EUR om året i perioden 2023-2030¹⁴.

Kommissionen foreslår en egen indtægt svarende til 15 % af andelen af restoverskuddet i de største og mest rentable multinationale selskaber, som omfordeles til EU's medlemsstater i henhold til aftalen om en reform af de internationale skatteregler. Den 8. oktober 2021 blev de 137 lande, der er medlem af OECD's/G20's historiske inklusive ramme om udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud, enige om en tospørgsøs løsning om omfordeling af overskuddet i multinationale selskaber og om en effektiv global minimumsbeskatningssats. "Søjle 1" i denne aftale vil omfordele en andel af restoverskuddet i de største og mest rentable multinationale selskaber til det endelige marked, hvor varerne eller tjenesteydelserne anvendes eller forbruges. Der lægges i øjeblikket sidste hånd på de praktiske gennemførelsesaspekter af aftalen. Kommissionen har i sit arbejdsprogram for 2022 forpligtet sig til at fremlægge et forslag til et direktiv, der skal gennemføre aftalen under overholdelse af EU-retten og i overensstemmelse med reglerne for det indre marked. I henhold til Kommissionens forslag om egne indtægter vil medlemsstaterne skulle yde et nationalt bidrag til EU-budgettet baseret på andelen af det skattepligtige overskud i multinationale selskaber, der omfordeles til hver medlemsstat i henhold til søjle 1. Aftalen afventer endelig

¹³ Undtagelsen, der gør det muligt at tildele elproduktionssektoren gratis kvoter, annullering af kvoter i henhold til forordningen om indsatsfordeling, yderligere skønsmæssige overførsler til moderniseringsfonden.

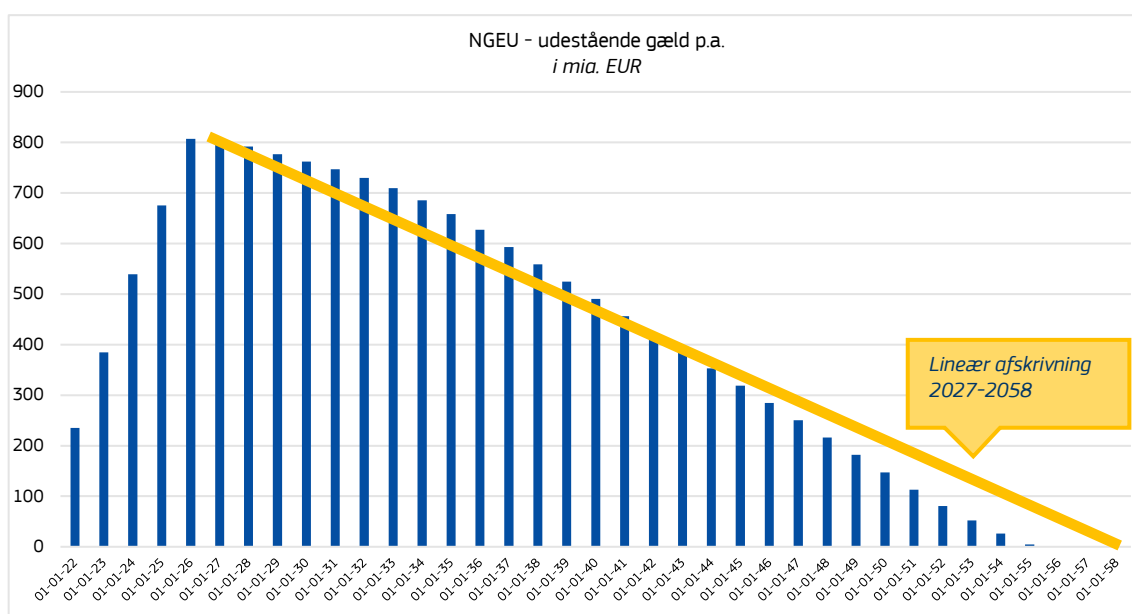
¹⁴ CO₂-grænsetilpasningsmekanismen forventes ikke at oppebære indtægter i overgangsperioden fra 2023 til 2025, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) [XXX] om indførelse af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme.

færdiggørelse, men indtægterne til EU-budgettet kan beløbe sig til mellem 2,5 og 4 mia. EUR om året¹⁵.

2.2. Ændring af forordningen om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027

Tilbagebetalingen af NextGenerationEU vil følge en regelmæssig og forudsigelig nedbringelse af forpligtelserne i henhold til passende bestemmelser fastsat i den flerårige finansielle ramme. Et regelmæssigt flow af indtægter fra nye egne indtægter vil sikre forudsigelighed og stabilitet i tilbagebetalingen. For at afspejle hvordan provenu fra nye egne indtægter kan muliggøre tilbagebetaling af NextGenerationEU¹⁶, foreslår Kommissionen derfor en mekanisme for automatisk justering af lofterne i den flerårige finansielle ramme¹⁷ baseret på opkrævede nye egne indtægter¹⁸.

Figur 1 — NGEU — planlagt nedbringelse af forpligtelser



Kilde: Europa-Kommissionen. Beløb i løbende priser.

Kommissionen har fremlagt et forslag om en social klimafond¹⁹ med henblik på at beskytte sårbare husstande mod yderligere finansielle byrder i forbindelse med

¹⁵ Nærmere kan beløbet ikke bestemmes på nuværende tidspunkt, eftersom forhandlingerne om visse tekniske gennemførelsesdetaljer af OECD's/G20's "Søjle 1"-aftale stadig pågår. Den angivne størrelsesorden er baseret på en række brede antagelser og kan ikke inddæmnes nærmere, ikke mindst pga. databegrænsningsproblemer hvad angår de potentielle selskaber, der i sidste ende forventes at bidrage til omfordelingen af beskatningsrettigheder i henhold til aftalen.

¹⁶ I overensstemmelse med punkt 150 i Det Europæiske Råds konklusioner af 17.-21. juli 2020: "Provenuet af de nye egne indtægter, som indføres efter 2021, vil blive anvendt til førtidig indfrielse af lån optaget under NextGenerationEU. Kommissionen opfordres til at foreslå en revision af FFR med henblik herpå til den tid."

¹⁷ Som fastsat i Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17. december 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 11).

¹⁸ Mekanismen for automatisk justering er begrænset til et årligt beløb på 15 mia. EUR (i 2018-priser), hvilket i gennemsnit svarer til 17,4 mia. EUR om året (i løbende priser) i perioden 2024-2027. Det faktiske tilbagebetalingsbehov i forbindelse med NextGenerationEU efter 2027 vil afhænge af det faktiske omfang af de lån, der optages med henblik på at finansiere ikketilbagebetalingspligtig støtte.

¹⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en social klimafond (COM(2021) 568 final).

oprettelsen af et nyt emissionshandelssystem for bygninger og vejtransport. Fondens finansieringsramme svarer i princippet til 25 % af de forventede indtægter fra medtagelsen af bygninger og vejtransport i anvendelsesområdet for EU's emissionshandel. Denne ekstra udgift var ikke medtaget i Kommissionens første forslag til en ny flerårig finansiell ramme. Derfor foreslår Kommissionen at medtage en forhøjelse af udgiftsområde 3 og en tilsvarende forhøjelse af betalingsloftet i den målrettede ændring af forordningen om den flerårige finansielle ramme med henblik på at tage højde for denne ekstra udgift til fonden i perioden 2025-2027.

En af de afgørende fordele ved at bruge EU-budgettet til at håndtere de sociale virkninger af den nye emissionshandel er, at den sociale klimafond således er underlagt de kontrolbestemmelser, der allerede er i kraft for det almindelige budget. Revisionsretten vil føre tilsyn, og Europa-Parlamentet vil efter en henstilling fra Rådet skulle meddele decharge til Kommissionen for forvaltningen af den. Dette vil sikre ansvarlighed for udgifterne og give sikkerhed for kvaliteten af fondens udgifter.

3. NÆSTE SKRIDT

Den interinstitutionelle aftale af 16. december 2020 sikrer, at institutionerne tager de nødvendige skridt til at fremme en hurtig vedtagelse af rammerne for nye egne indtægter. Rådet forpligtede sig til senest den 1. juli 2022 at drøfte den første vifte af nye egne indtægter med henblik på indførelse heraf senest den 1. januar 2023. I lyset af de forpligtelser, der er indgået i henhold til den interinstitutionelle aftale, og behovet for at skaffe et passende beløb i nye egne indtægter til tilbagebetalingen af EU-genopretningsinstrumentet **vil Kommissionen desuden fremlægge et forslag om en anden vifte af nye egne indtægter inden udgangen af 2023.**

I den forbindelse og som gentaget i meddelelsen "Erhvervsbeskatning i det 21. århundrede"²⁰ fra maj 2021 vil Kommissionen foreslå yderligere nye egne indtægter, som f.eks. kan omfatte en afgift på finansielle transaktioner og en egen indtægt i forbindelse med erhvervssektoren. Denne anden pakke vil bygge på forslaget om "Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)", der forventes i 2023.

En hurtig aftale om forslagene om ændring af afgørelsen om egne indtægter og forordningen om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 samt medlemsstaternes hurtige godkendelse af den ændrede afgørelse om egne indtægter i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser vil give Unionen midler til opfyldelsen af dens ambitioner, nemlig et klimaneutralt, digitalt, retfærdigt, inkluderende og modstandsdygtigt samfund for alle europæere.

Kommissionen vil løbende tage bestik af vedtagelsesprocessen med henblik på at sikre passende midler til tilbagebetalingen af EU-genopretningsinstrumentet.

²⁰ COM(2021) 251 final.