



Grund- og nærhedsnotat

24. juli 2023

Ændret forslag til Rådets afgørelse 2020/2053 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter

KOM (2023)331

Kommissionen offentliggjorde 20. juni 2023 ændret forslag til Kommissionens forslag af 22. december 2021 om introduktion af nye indtægtskilder til EU's budget.

Kommissionens oprindelige forslag af 22. december 2021 indebærer, at der etableres nye indtægtskilder baseret på EU's CO₂-kvotehandelsystem (ETS), CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM) samt spor 1 i OECD-aftalen om international selskabsbeskatning.

Kommissionens ændrede forslag af 20. juni 2023 justerer Kommissionens oprindelige forslag, således at der lægges op til et højere bidrag fra den foreslåede indtægtskilde baseret på EU's CO₂-kvotehandelsystem samt en ny indtægtskilde baseret på statistikdata om bruttooverskud i selskaber i EU-lande. Kommissionens anslår, at det ændrede forslag som helhed kan indebære indtægter for 36 mia. euro (2018-priser) årligt i perioden 2028-2030.

Forslagene til nye indtægtskilder skal ses i lyset af konklusionerne fra Det Europæiske Råd 17.-21. juli 2020. Heraf fremgår bl.a., at EU vil arbejde hen imod en reform af ordningen for EU's egne indtægter og evt. indføre nye egne indtægter. Det fremgår endvidere af tidsplanen i den interinstitutionelle aftale i regi af EU's flerårige finansielle ramme, at Rådet skal drøfte anden pakke af forslagene inden udgangen af juni 2025. Kommissionens ændrede forslag af 20. juni blev præsenteret på ECOFIN 14. juli 2023.

Forslagspakken ventes at få betydelige statsfinansielle konsekvenser.

Som udgangspunkt forholder regeringen sig konstruktivt til forslag til nye EU-indtægtskilder såfremt der er tale om en statsfinansiell fordel for Danmark, idet man afventer yderligere teknisk afklaring.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 22. december 2021 en forslagspakke, der indeholdte forslag til en revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027 (nr. 2021/0429 (KOM (2021) 569)) samt forslag til revision af Rådets afgørelse om ordningen for den Europæiske Unions egne indtægter (nr. 2021/0430 (KOM (2021) 570)). For uddybning henvises til grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 9. februar 2022.

Kommissionen har den 20. juni 2023 fremsat et ændret forslag (KOM(2023) 331), der justerer Kommissionens forslag af december 2021 til revision af Rådets afgørelse om egne indtægter (KOM (2021) 570). Forslaget blev oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 7. juli 2023.

Forslaget om revision af Rådets afgørelse om ordningen for den Europæiske Unions egne indtægter er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 311, stk. 3 og behandles efter særlig lovgivningsprocedure. Forslaget vedtages ved enstemmighed i Rådet, og efter høring af Europa-Parlamentet. Afgørelsen kan først træde i kraft når EU-landene har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Som led i Europa-Parlamentets godkendelse af EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027 indgik Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen d. 16. december 2020 en interinstitutionel aftale, hvori Kommissionen forpligtiger sig til en tidsplan for fremsættelse af forslag om nye indtægtskilder til EU-budgettet:

- senest juni 2021 en pakke med indtægter baseret på EU's CO₂-kvotehandelssystem (ETS) og en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM) samt en digital afgift med hensigt om vedtagelse senest 1. januar 2023.
- senest juni 2024 en pakke med indtægter baseret på fx en transaktionsskat (FTT) og bidrag knyttet til erhvervssektoren eller et nyt fælles selskabskattegrundlag med hensigt om vedtagelse senest 1. januar 2026.

Indtægterne angives at skulle bidrage til tilbagebetaling af de fælles genopretningslån (NGEU).

Forslaget om en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM), der er en del af Kommissionens klimalovforslagspakke *Fit-for-55* blev vedtaget 10. maj 2023. Forslaget om en revision af EU's kvotehandelsdirektiv (ETS), der også er en del af klimalovforslagspakke *Fit-for-55* blev vedtaget 1. marts 2023. Der er ikke fremsat forslag om implementeringen i EU af spor 1 i OECD-aftalen om international beskatning.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslagspakke af 21. december 2021 bestod af forslag til tre nye indtægtskilder: Revision af EU's CO₂-kvotehandelssystem (ETS) og indførslen af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM). Hertil kommer en ny indtægtskilde baseret på implementeringen i EU af spor 1 fra OECD-aftalen om international selskabsbeskatning.

Kommissionens ændrede forslag af 20. juni 2023 indebærer bl.a. et højere bidrag fra den foreslåede indtægtskilde baseret på ETS samt en ny indtægtskilde baseret på statistisk data på selskabsoverskud i EU-landene.

Kommissionen skønner, at det ændrede forslag samlet vil generere indtægter for ca. 36 mia. euro (2018-priser) årligt i perioden 2028-2030, når indtægtskilderne er fuldt

indfaset, jf. tabel 1. Heri indgå ikke indtægter fra et bidrag baseret på spor 1 i OECD-aftalen om international beskatning.

Tabel 1

Kommissionens skøn for gnst. årlige bidrag ifm. nye indtægtskilder til EU's budget i perioden 2028-2030

Mia. euro, 2018-priser

Indtægtskilde	Gennemsnitlig årlige bidrag ¹
Bidrag baseret på CO ₂ -kvotehandelssystemet	19
Bidrag baseret på CO ₂ -grænsetilpasningsmekanismen	1,5
Bidrag baseret på spor 1 i OECD-aftalen om international beskatning	.. ²
Bidrag baseret på statistikdata på selskabers overskud	16
I alt	36

Anm.: ¹Forbundet med *betydelige usikkerhed*. ²Kommissionen angiver ikke skøn for bidrag fra indtægtskilde baseret på spor 1 i OECD-aftalen om international beskatning.

Kilde: Kommissionens meddelelse af 20. juni 2023 om ændret forslag til nye egne indtægter

EU's indtægtsystem

EU's udgifter finansieres i dag af bødeindtægter samt bidrag fra EU-landene baseret på toldindtægter, momsgrundlag og ikke-genanvendt plast-emballage. Dertil kommer et bidrag baseret på landenes relative andel af EU's BNI, der udgør langt det største bidrag, og som opkræves i et niveau således, at der er balance mellem udgifter og indtægter. Nye EU-indtægter – inden for et givent udgiftsniveau – reducerer andelen af EU's udgifter, som finansieres via BNI-bidraget tilsvarende. Nye EU-indtægter forskyder dermed som udgangspunkt alene sammensætningen af EU-landenes EU-bidrag, og giver ikke i sig selv mulighed for at afholde øgede udgifter.

Ny indtægtskilde baseret på CO₂-kvotehandelssystemet (ETS)

Kommissionen foreslog i december 2021, at der etableres en ny indtægtskilde til EU's budget baseret på indtægterne fra det eksisterende CO₂-kvotehandelssystem (industri, energi og kollektiv opvarmning, *ETS1*) og det nye, separate CO₂-kvotehandelssystem (vejtransport og individuel opvarmning, *ETS2*).

Dertil foreslog Kommissionen, at indtægtskilden skal indeholde en korrektionsmekanisme, der indebærer et loft og en bund over de enkelte landes bidrag. Loftet indebærer, at såfremt BNI pr. indbygger i et EU-land er under 90 pct. af EU-gennemsnittet, kan EU-landets finansieringsandel af den ETS-baserede indtægtskilde ikke overstige 150 pct. af EU-landets andel af EU's BNI. Bunden indebærer, at det for enhver EU-land gælder, at dens finansieringsandel af den ETS-baserede indtægtskilde ikke kan være mindre end 75 pct. af EU-landets andel af BNI.

Kommissionen foreslår i sit ændrede forslag, at bidraget baseres på 30 pct. af indtægterne fra ETS1 og ETS2 frem for 25 pct. som foreslået i det oprindelig forslag af december 2021. Forslaget om en korrektionsmekanisme bevares.

Kommissionen skønner, at indtægtskilden baseret på CO₂-kvotehandelsystemet i gennemsnit vil have en størrelsesorden på 19 mia. euro (2018-priser) årligt fra 2028 pba. den vedtagne revision og udvidelse af kvotehandelsystemet af marts 2023. Det foreslås, at indtægtskilden baseret på ETS1 får virkning fra 1. januar 2024, mens virkningen af indtægtskilden baseret på ETS2, der ventes etableret i 2027, udskydes til 1. januar 2028.

Ny indtægtskilde baseret på en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme (CBAM)

Kommissionen foreslog i december 2021, at der etableres en ny indtægtskilde til EU's budget baseret på 75 pct. af indtægterne fra salg af de såkaldte CBAM-certifikater, som importører til EU vil skulle købe ifm. import af varer, der falder ind under mekanismens område, som dækker CO₂-intensive produkter såsom stål, aluminium og gødning. Prisen på certifikaterne skal ifølge forslaget afspejle kvotepriisen i EU's CO₂-kvotehandelsystem.

Kommissionen skønner, at indtægtskilden baseret på CBAM i gennemsnit vil have en størrelsesorden på 1,5 mia. euro (2018-priser) årligt fra 2028 pba. den vedtagne retsakt af maj 2023. Det foreslås i Kommissionens ændrede forslag, at indtægtskilden får virkning fra 1. januar 2026.

Ny indtægtskilde baseret på spor 1 i OECD-aftalen om international selskabsbeskatning

Kommissionen foreslog i december 2021, at der etableres en ny indtægtskilde til EU's budget baseret på 15 pct. af den såkaldte residualprofit, der allokeres til EU-lande ifm. spor 1 i OECD-aftalen om international selskabsbeskatning. Spor 1 vedrører omfordeling af beskatningsretten til en del af indkomsten i de største og mest profitable, globale koncerner.

Kommissionen har i sit ændrede forslag ikke angivet skøn for størrelsesordenen af indtægtskilden baseret på spor 1 i OECD-aftalen. Kommissionen lægger fortsat op til, at indtægtskilden får virkning fra enten datoen for indførslen af et evt. EU-direktiv om gennemførelse af OECD-aftalen om omfordeling af beskatningsrettigheder, eller fra datoen for den multilaterale konventions ikrafttræden og virkning, alt efter hvilken dato der er den seneste.

Ny indtægtskilde baseret på statistiske data på selskabsoverskud i EU-landene

Kommissionen foreslår i sit ændrede forslag af juni 2023, at der etableres en ny indtægtskilde til EU's budget baseret på 0,5 pct. af nationalregnskabsdata¹ for bruttooverskud fra finansielle og ikke-finansielle selskaber i EU-lande.

Kommissionen bemærker, at den i sit arbejdsprogram for 2023 (KOM(2022)548) angiver intention om at fremsætte forslag til BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*) i 3. kvartal 2023 om en harmonisering af selskabsskattebasen i EU og en omfordeling af beskatningsret til store koncerner.. Kommissionen bemærker, at den foreslåede indtægtskilde baseret på statistikdata på selskabsoverskud

¹ Efter Europæisk Nationalregnskabssystem 2010-standard (ESA 2010)

skal ses som en midlertidig indtægtskilde frem til en mulig etablering af en indtægtskilde baseret på et underliggende skatteforslag.

Kommissionen skønner, at indtægtskilden baseret på selskabsoverskud vil have en størrelsesorden på 16 mia. euro (2018-priser) årligt fra 2028. Det foreslås, at indtægtskilden får virkning fra 1. januar 2024.

Kobling til underliggende substansforslag

Forslagspakken om nye egne indtægter er koblet til underliggende substansretsakter og forslag, som indtægtsforslagene baseres på, idet en indtægtskilde baseret på fx spor 1 i OECD aftalen som udgangspunkt forudsætter, at evt. kommende forslag indføres. Indtægtsforslagene har derimod ikke betydning for selve substansforslagene.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet forslag til ændringer i EU's udgifter og indtægter alene kan behandles på EU-niveau.

6. Gældende dansk ret

Ved vedtagelse af forslaget vil Folketinget skulle meddele sit samtykke til Danmarks godkendelse af Rådets afgørelse om ordningen for EU's egne indtægter.

7. Konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens forslag forventes at få betydelige statsfinansielle konsekvenser for Danmark via det danske EU-bidrag.

Der pågår tekniske afklaringer med Kommissionen om forslagens konsekvenser, herunder de statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag til nye indtægtskilder til EU's budget skønnes ikke at have samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række lande har udtrykt skepsis mod det ændrede forslag. En række østeuropæiske lande er kritiske ift. en ETS-baseret indtægtskilde, mens flere lande er kritiske ift. en indtægtskilde baseret på statistikdata på selskabsoverskud. Hertil har en række lande udtrykt behov for grundig behandling af forslaget og tilstrækkelig tid til at få

konsekvenserne belyst. Enkelte særligt sydeuropæiske lande har omvendt udtrykt umiddelbar opbakning til forslaget og fastholdt ønske om at sikre fremdrift i forhandlinger om nye indtægtskilder til EU's budget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Efter vanskelige forhandlinger blev der i 2020 indgået aftale om EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Regeringen finder det centralt, at denne aftale overholdes.

Regeringen finder, at forhandlingerne om nye EU-indtægtskilder fastholdes separat fra forhandlinger af underliggende substansforslag, som en evt. indtægtskilde base-res på.

Som udgangspunkt forholder regeringen sig konstruktivt til forslag til nye EU-indtægtskilder, såfremt der er tale om en statsfinansiell fordel for Danmark, idet regeringens endelige stillingtagen afventer yderligere teknisk afklaring af især de statsfinansielle konsekvenser.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget blev forelagt for Folketingets Europaudvalg til skriftlig orientering den 4. juli i forbindelse med ECOFIN den 14. juli 2023. Folketingets Europaudvalg blev orienteret om sagen under "siden sidst" 27. juni 2023 af den fungerende finansminister.

Sagen om Kommissionens forslagspakke af december 2021 til nye indtægtskilder til EU's budget blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering senest forud for ECOFIN 6. december 2022. Der henvises til samlenotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 24. november 2022.

Der henvises dertil til grund- og nærhedsnotat om Kommissionens forslagspakke af december 2021 til nye indtægtskilder til EU's budget oversendt til Folketingets Europaudvalg 9. februar 2022.