
FOLKETINGET



Europaudvalget og Finansudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 4. november 2010

Reform af EU's budget og indtægter

Sammenfatning

Kommissionen foreslår i en ny meddelelse en reform af EU's fremtidige finansiering.

Kommissionen er ikke tilfreds med EU's nuværende finansieringskilder, som den finder har udviklet sig til en lidet gennemskuelig blanding af bidrag fra nationale budgetter og rabatordninger, som bør erstattes af nye typer af egentlige egne indtægter for EU.

Men også på udgiftssiden skal der ske reformer. Kommissionen lægger her op til, at EU's udgifter i højere grad skal følge og understøtte EU's centrale politiske mål, end det er tilfældet i dag.

Og så skal budgettet være mere fleksibelt og forudsigeligt end i dag,

EU-kommissionen har fremlagt et udspil til, hvordan EU kan reformere sit budget og sin finansieringsform i perioden efter 2013¹.

Udspillet er indeholdt i en ny meddelelse fra Kommissionen, som giver nogle første indikationer på, hvad der kan forventes fra Kommissionen i forbindelse med næste sommers forslag til EU's kommende flerårige finansielle ramme.

¹ Kommissionens meddelelse - Kom(2010) 700 af 19. oktober 2010. Som noget nyt er meddelelsen er rettet til EU-landenes nationale parlamenter sammen med EU's institutioner.

Kommissionen forventer, at den flerårige finansielle ramme kan vedtages inden udgangen af 2012, så den kan være på plads inden den gældende finansielle ramme udløber med udgangen af 2013.

Kommissionen ønsker bl.a. en reform af EU's fremtidige finansiering. Kommissionen er ikke tilfreds med EU's nuværende finansieringskilder, som den finder har udviklet sig til en lidet gennemskuelig blanding af bidrag fra nationale budgetter og rabatordninger, som bør erstattes af nye typer af egentlige egne indtægter for EU.

Men også på udgiftssiden skal der ske reformer. Kommissionen lægger her op til, at EU's udgifter i højere grad skal følge og understøtte EU's centrale politiske mål, end det er tilfældet i dag. Og så skal budgettet være mere fleksibelt og forudsigeligt end i dag, så der er bedre mulighed for, at EU hurtigt kan reagere på eksterne begivenheder – såsom begivenheder i Mellemøsten eller den økonomiske og finansielle krise.

Nye egne indtægter til EU

Siden 1970'erne har EU været finansieret gennem egne indtægter, som fra starten især kom fra bl.a. told- og landbrugsafgifter. Disse oprindelige indtægter er dog efterhånden svundet ind og suppleret af nye typer af indtægter, så EU i dag finansieres fra fire kilder:

1. En vis procentdel af medlemslandenes BNI
2. Momsindtægter
3. Toldindtægter
4. Landbrugsafgifter

Størstedelen af EU's indtægter kommer direkte fra EU-landene, som betaler en vis procentdel af deres bruttonationalindkomst (BNI) samt af deres momsindtægter. I 2009 udgjorde landenes BNI-bidrag knap 68 pct. af EU's indtægter, mens deres indbetalinger via moms lå på ca. 13 pct.

Kun en meget lille del af EU's indtægter kommer således i dag stadig fra told og landbrugsafgifter. Toldindtægten lå i 2009 på 16 pct., mens landbrugsafgifterne kun udgjorde 0,1 pct.

Kommissionen finder især det BNI-baserede bidrag og momsindtægten uhenigtsmæssige, fordi de kommer direkte fra medlemsstaternes statskasser og ikke er EU's egne indtægter. Dette giver ifølge Kommissionen næring til en ufrugtbar diskussion om størrelsen af de enkelte landes nettobidrag til EU's

budget. Kommissionen lægger derfor også op til en gradvis udfasning af de nuværende rabatordninger fra EU's budget, som især Storbritannien, men også andre EU-lande får på deres betalinger.

Kommissionen understreger dog, at meddelelsen ikke er udsendt for at starte en debat om budgettets størrelse, men alene for at få en diskussion om, hvad der er det rette indtægtsmix samt om, hvordan man skaber større gennemskuelighed i finansieringen af EU.

Kommissionen lægger i sit udspil vægt på, at EU's indtægter opkræves direkte af EU uden om nationale budgetter. Kommissionen foreslår på den baggrund, at man helt afskaffer den nuværende momsbaseerede indtægt samt mindsker den BNI-baserede indtægt. Disse foreslås så gradvist erstattet af nye egne indtægter, som f.eks.:

- EU-beskatning i finanssektoren
- EU-indtægter fra auktioner på kvoter under emissionshandelssystemet
- EU-afgift relateret til luftfart
- EU-moms
- EU-energiafgift
- EU-selskabsskat.

Kommissionen ventes at fremlægge mere konkrete forslag herom i forbindelse med sine samlede forslag om EU's flerårige finansielle ramme for perioden 2014 og frem.

Europa-Parlamentets holdning til nye EU-indtægter

Selvom Europa-Parlamentet alene skal *høres* i forbindelse med vedtagelsen af nye indtægter til EU, må det forventes, at Parlamentet vil blive en central spiller i dette slag.

Europa-Parlamentet har allerede i forbindelse med de igangværende forhandlinger om EU's budget for 2011 insisteret på, at Rådet sammen med Parlamentet vedtager en fælles erklæring, hvori de tilkendegiver, at de vil arbejde for indførelsen af nye egne indtægter til EU².

² Europa-Parlamentets holdning til spørgsmålet om EU's fremtidige finansiering kan findes i Parlamentets beslutning af 29.marts 2007. Europa-Parlamentet gør sig her til talsmand for en gradvis indførelse af et nyt finansieringssystem "baseret på en i medlemsstaterne opkrævet skat ud fra ideen om, at denne skat helt eller delvist tilflyder EU-budgettet direkte som en egentlig egen indtægt".

Europa-Parlamentet krævede desuden på sit plenarmøde den 20. oktober vedtagelsen af en klar og bindende tidsplan for indførelsen af nye egne indtægter³.

Hvis EU skal vedtage at indføre nye egne indtægter, kræver det enstemmig tilslutning i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet. Efterfølgende skal beslutningen desuden godkendes i EU-landene i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser.

EU's budget

Rådet og Europa-Parlamentet har siden 1988 vedtaget EU's årlige budget inden for en flerårig finansiell ramme, som sikrer budgetdisciplin og ansvarlighed hos de to EU-budgetmyndigheder.

EU's gældende flerårige finansielle ramme er 7-årig og dækker perioden 2007-2013. Den skal som nævnt erstattes af en ny finansiell ramme, som kan træde i kraft fra 1. januar 2014.

Forhandlingerne om den kommende finansielle ramme forventes afsluttet i 2012 og må således antages at blive en betydelig politisk prioritet under dansk EU-formandskab i foråret 2012.

EU's årlige budget beløb sig i 2010 til godt 141 mia. euro i forpligtelsesbevillinger og knap 122 mia. euro i betalingsbevillinger⁴.

Størstedelen af EU's udgifter går i dag stadig til finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt til strukturfondene og samhørighedsfonden. Men EU's udgifter til landbrug udgør dog en stadig faldende andel af EU' samlede udgifter.

Kommissionen lægger i sin meddelelse op til en nyorientering af EU's budget, som i mindre grad skeler til historiske forhold og EU-landenes nettobidrag. Budgettet skal rettes ind imod at tage hånd om især virkningerne af den økonomiske og finansielle krise, men også de mere langsigtede udfordringer EU-landene står over for med f.eks. demografiske ændringer og klimaforandringer.

EU's budget skal i højere grad ses som et redskab til at udforme og realisere EU's politiske prioriteter over for borgerne. Ifølge Kommissionen skal budgettet for perioden efter 2013 først og fremmest bruges til at virkeliggøre Europa-2020-strategien for *intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst*.

³ Se Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 20. oktober 2010 i forbindelse med vedtagelsen af EU's budget for 2011.

⁴ Forpligtelsesbevillinger udgør den øvre grænse for, hvilke udgifter EU kan indgå forpligtelser for i løbet af det pågældende regnskabsår, mens betalingsbevillinger er bevillinger, som dækker udgifterne til de faktiske betalinger i det pågældende regnskabsår.

Men budgettet skal samtidig afspejle den nye politiske orientering, som EU har fået med Lissabontraktaten – det gælder navnlig udbygningen af samarbejdsområder som energi- og klima, retlige og indre anliggender og EU's udenrigspolitik.

Hvad denne nyorientering kommer til at betyde mere konkret for fordelingen af midler mellem EU's forskellige politikområder eller for budgettets størrelse, melder Kommissionens meddelelse intet om.

Den diskussion tages der først for alvor hul på til næste sommer, når Kommissionen fremlægger sit udspil til en flerårig finansiel ramme for EU for perioden efter 2013.

Figur 1: EU's budget for 2010 i forpligtelsesbevillinger

Udgiftskategori	Betalingsbevillinger i mia. euro
1a. Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	14,35
1b. Samhørighed for vækst og beskæftigelse (Strukturfonde, samhørighedsfond, forskning, transport- og energinetværk, mv.)	49,39
2. Beskyttelse og forvaltning af naturressourcerne (EU's markedsordninger inden for den fælles landbrugspolitik, landdistriktsudvikling, fiskeri, LIFE+ (miljø), mv.)	59,14
3. Unionsborgerskab, frihed, sikkerhed og retfærdighed (Forvaltning af migrationsstrømme, sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder, Media 2007, Aktive Unge, Den Europæiske Solidaritetsfond, Kultur, Civilbeskyttelse, mv.)	1,75
4. EU som global partner (Førtiltrædelsesstøtte, udviklingssamarbejde, naboskabs- og partnerskabspolitik, humanitær bistand, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mv.)	8,16
5. Administration (EU-institutionerne, Europaskolerne, mv.)	7,92
I alt	141,21

Kommissionen foreslår i stedet, at EU-budgettet gøres mere fleksibelt end det er i dag. EU skal kunne reagere hurtigt på uforudsete eksterne begivenheder såsom tsunamien eller begivenheder i Mellemøsten.

Kommissionen giver derfor i meddelelsen en række bud på, hvordan dette bedst gøres. Den oplagte løsning er ifølge Kommissionen at øge margenerne til f.eks. 5 pct. Men Kommissionen nævner også følgende andre måder at gøre budgettet mere fleksibelt på:

- at indføre et spillerum for omfordelinger mellem udgiftsområder i et givet år inden for en bestemt grænse
- at åbne mulighed for at overføre uudnyttede margener fra det ene år til det andet – også her inden for bestemte grænser
- at gøre det muligt at fremskynde eller udskyde udgifter inden for udgiftsområdets flerårige ramme for at åbne mulighed for konjunkturudlignende foranstaltninger og en meningsfuld reaktion på større kriser
- at øge midlerne til eller udvide anvendelsesområdet for det nuværende fleksibilitetsinstrument og den nuværende nødhjælpsreserve – eventuelt lægge dem sammen.

Endelig foreslår Kommissionen, at EU vedtager de overordnede lofter og den vigtigste lovgivning for den flerårige finansielle ramme for en periode på ti år. Det skaber forudsigelighed og sammenhæng. Samtidig skal man dog åbne op for, at der kan foretages en midtvejsrevision efter fem år, hvor større omprioriteringer er mulige.

Bl.a. skal man kunne foretage en revurdering af ressourcefordelingen inden for de enkelte udgiftsområder eller prioriteringen inden for programmer og instrumenter.

Europa-Parlamentets holdning til fremtidens EU's budget

Europa-Parlamentet vil være en fuldstændig ligestillet spiller med Rådet i slaget om den kommende flerårige finansielle ramme.

Og Europa-Parlamentet har allerede givet de første meldinger. Bl.a. ønsker Parlamentet, at fremtidens flerårige finansielle ramme sættes ned fra de nuværende 7 år til 5 år, så den afpasses Europa-Parlamentets og Kommissionens mandatperiode.

Parlamentet har også påpeget, at marginerne i det nuværende flerårige finansielle ramme er for restriktive og ikke tager højde for yderligere udgifter, som følger af den finansielle krise eller af nye opgaver vedtaget med Lissabontraktaten.

Europa-Parlamentet har desuden tilkendegivet, at EU's flerårige finansielle ramme fortsat skal kunne revideres med op til 0.3 pct. af EU's BNI med *kvalificeret flertal* i Rådet. Rådets juridiske tjeneste afviser dog dette med henvisning til at det vil være i strid med Lissabontraktaten, som kræver enstemmighed i Rådet.

EU's kommende flerårige finansielle ramme vedtages ifølge traktaten for en periode på mindst fem år⁵. Vedtagelsen kræver enstemmighed i Rådet og godkendelse i Europa-Parlamentet.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(3695)

⁵ TEUF artikel 312