

FOLKETINGET



Europaudvalget, Finansudvalget og Skatteudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 5. september 2016

Hvor skal EU få sine indtægter fra i fremtiden?

Når EU støtter forskning eller landbruget i de 28 EU-lande kommer pengene primært fra landenes egne statskasser. Det fører typisk til studehandler mellem EU-landene, når pengene skal findes. Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet ønsker at gøre op med dette, så EU i højere grad finansieres gennem europæiske skatter eller afgifter uafhængige af de nationale statskasser.

Debatten om, hvor EU skal få sine indtægter fra, er blevet højaktuel bl.a. pga. Brexit, som vil efterlade et betragteligt hul i EU's pengekasse. En række reformforslag fra bl.a. Kommissionen, Parlamentet og tænketanken CEPS er på bordet, nogle af dem med betydelige konsekvenser for den danske statskasse.

Mens EU venter på anbefalingerne fra en ekspertgruppe, mødes EU-landenes nationale parlamenter og Europa-Parlamentet til en drøftelse om, hvor EU i fremtiden skal få sine indtægter fra på en konference i Bruxelles den 7. september

EU-landene har besluttet at gennemføre en midtvejsevaluering af EU's indtægter. Det er sket efter krav fra Europa-Parlamentet, da Rådet og Parlamentet ikke nåede til enighed om en revision af EU's indtægtssystem i forbindelse med fastsættelsen af EU's flerårige budget for perioden 2014-2020. Parla-

mentet krævede at få en evaluering af indtægterne allerede i 2016 for at sige ja til det flerårige budget¹. Parlamentet finder det bl.a. problematisk, at størstedelen af EU's indtægter i dag kommer som bidrag fra EU-landenes statskasser, og ikke som egentlige egne indtægter, der går direkte til EU.

EU-landene og Parlamentet har derfor aftalt at nedsætte en ekspertgruppe, som skal evaluere EU's indtægtssystem². Gruppen er ledet af den tidligere italienske premierminister og EU-kommissær Mario Monti og forventes at forelægge sit foreløbige arbejde for EU-landenes nationale parlamenter og Europa-Parlamentet på en konference i Bruxelles den 7.-8. september i år. Det sker på baggrund af en omfattende ekspertrapport fra tænketanken CEPS fra juni 2016³.

Europa-Kommissionen vil på baggrund af denne konference og Montigruppens endelige evaluering vurdere, hvorvidt EU har behov for nye indtægter og fremsætte forslag med henblik på en mulig reform i forbindelse med vedtagelsen af EU's næste flerårige budget for perioden efter 2020.

Behovet for en ny debat om EU's indtægter er blevet yderligere aktualiseret med Storbritanniens beslutning om at forlade EU. Storbritannien bidrager årligt med netto 11 mia. euro til EU's budget, som umiddelbart vil mangle, hvis briterne træder ud. Samtidig må det forventes, at britisk udtræden vil give vind i sejlene til fortalere for afskaffelsen af de rabatter, som i dag gives til EU's største nettobidragydere.

Vi vil i denne note kort beskrive EU's nuværende indtægtssystem samt se på, hvilke reformforslag der er på bordet. Navnlige har Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet i årenes løb fremlagt en række ideer, men også anbefalingerne fra CEPS-rapporten vil blive gennemgået.

Endelig vil vi i noten se nærmere på, hvad Storbritanniens udtræden af EU kommer til at betyde for EU's indtægtssystem – herunder eventuelle konsekvenser for Danmarks bidrag til EU.

¹ Midtvejsevalueringen af EU's indtægter sker parallelt med evalueringen af det flerårige finansielle budget for perioden 2014-2020.

² Montigruppens mandat er fastslået i en fælles erklæring til EU's forordning om det flerårige budget for 2014-2020 fra den 2. december 2013. Det hedder her, at gruppen skal foretage en "generel gennemgang af ordningen for egne indtægter styret af de overordnede mål om forenkling, gennemsigtighed, lighed og demokratisk ansvarlighed".

³ Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget, Jorge Nunez Ferrer, Jacques Le Cacheux, Giacomo Benedetto og Mathieu Saunier, 3. Juni 2016.

EU's indtægter

Siden 1970 har EU været finansieret gennem egne indtægter, som fuldt ud tilhører EU. EU's flerårige budget for perioden 2014-2020 er på i alt 1.087 mia. euro. Indtægterne forventes at være på 142 mia. euro i 2016, hvoraf Danmarks bidrag forventes at være på ca. 18,2 mia. kr.

Der er sat et loft over størrelsen af EU's indtægter, som sikrer, at de ikke overstiger 1,23 pct. af EU's samlede bruttonationalindkomst (BNI)⁴.

EU's indtægter kommer i dag fra nedenstående fire kilder:

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

Den oprindelige EU-indtægt fra told og landbrugsafgifter bliver mindre og mindre som følge af liberaliseringen af verdenshandlen. Størstedelen af EU's indtægter kommer derfor i dag direkte fra EU-landenes statskasser, som betaler en ensartet procentdel af deres bruttonationalindkomst (BNI) og en beregnet andel af deres momsindtægter. De enkelte EU-landes indbetalinger til EU fastsættes således i dag i vidt omfang efter deres velstandsniveau.

Nogle EU-lande har forhandlet sig frem til rabatter på deres indbetalinger til EU-budgettet. Det gælder navnlig Storbritannien, som siden 1985 har haft en permanent rabat, som beløber sig til godt 4-5 mia. euro årligt. Men også lande som Tyskland, Sverige, Østrig, Holland og Danmark får rabat. Tyskland, Østrig, Sverige og Holland får en rabat på finansieringen af den britiske rabat⁵, mens Danmark, Holland, Sverige og Østrig får en årlig rabat på deres BNI-bidrag til EU. Den danske rabat er på 130 mio. euro.

Vedtagelsen af nye indtægter til EU er besværlig. EU-landene betragter stadig EU's indtægter som et følsomt område, hvor de ønsker at bevare kontrollen. Det kræver derfor en enstemmig beslutning i Rådet, hvis EU skal indføre en ny indtægt eller afskaffe en eksisterende. Efterfølgende skal beslutningen desuden ratificeres i hver enkelt EU-land.

⁴ Hertil kommer andre indtægter fra eksempelvis bøder og skatter på EU-ansatte.

⁵ EU-landene deles i princippet om at betale den britiske rabat. Men nogle EU-lande såsom Tyskland, Østrig, Sverige og Holland får dog en rabat på finansieringen af rabatten ved kun at skulle betale 25 pct. af deres normale finansieringsandel af Storbritanniens rabat.

Reform af EU's indtægter

Montigruppen har endnu ikke fremlagt konkrete forslag til en revision af EU's indtægter, men gruppens første rapport fra den 17. december 2014 anbefaler reform⁶. I rapporten opstiller ekspertgruppen derfor en række centrale kriterier for en fremtidig reform af EU's indtægter. Reformen skal bl.a. give et system, der er mere *retfærdigt, effektivt, stabilt, gennemsigtigt, enkelt, demokratisk forankret og har tilstrækkeligt med midler*.

Navnlig Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen har gjort sig til talsmænd for en reform, som kan give EU et mere uafhængigt indtægtssystem⁷. Et ønske som også den nye ekspertrapport fra CEPS bakker op om. Det vender vi tilbage til.

Europa-Parlamentet og Kommissionen finder det kritisabelt, at størstedelen af EU's indtægter i dag hentes i de nationale statskasser. Det får EU-landene til at fokusere ensidigt på deres nettopositioner i EU's budgetforhandlinger. Kommissionen foreslår derfor, at nye indtægter opkræves direkte af EU uden om de nationale budgetter. EU's indtægter bør samtidig knyttes tæt sammen med EU's politikker og mål, så borgerne kan se, hvor midlerne kommer fra⁸.

Kommissionen og Parlamentet har i årenes løb stået fadder til en stribe forslag til sådanne nye EU-indtægter, som imidlertid har mødt modstand fra EU-landene. De gennemgås nedenfor sammen med den nye CEPS-rapports anbefalinger.

Forslag fra Kommissionen

Kommissionen har i årenes løb foreslået at revidere EU's indtægtssystem i flere omgange i forbindelse med vedtagelsen af EU's flerårige finansielle ramme.

⁶ Mere konkrete forslag fra Montigruppen ventes først fremlagt efter konferencen med de nationale parlamenter i september.

⁷ Se bl.a. Schreyer-forslagene fra Kommissionen fra 2004 om ordningen for egne indtægter – Kom(2004)501 og 505 eller Kommissionens meddelelse fra 2010 – KOM(2010)700 og Europa-Parlamentets betænkning A6-0066/2007, som havde franskmanden Alain Lamassoure som ordfører.

⁸ Ligesom det er tilfældet med told og landbrugsafgiften, som stammer direkte fra EU's egne politikker (toldunionen og landbrugspolitikken).

Det seneste forslag er fra 2010. Kommissionen opstiller her en liste med seks mulige nye indtægter, som gradvist skal erstatte den momsbaseede indtægt samt mindske den BNI-baserede indtægt⁹:

- Afgift på finansielle transaktioner
- Indtægterne fra auktioner på kvoter under emissionskvotehandels-systemet ETS
- EU-afgift relateret til luftfart
- EU-moms
- EU-energiavgift
- EU-selskabsskat

Kun to af disse ideer tager Kommissionen med i sit lovgivningsforslag i juni 2011 om EU's flerårige budget for 2014-2020. Kommissionen foreslår her, at EU fremover skal skaffe sine indtægter fra:

- Afgift på finansielle transaktioner
- EU-moms (på 1 pct. af alle varer og tjenesteydelser, som er underlagt standardrater i alle EU-lande)

Ifølge Kommissionen vil disse to nye indtægter i 2020 tilsammen kunne tilvejebringe omkring 60 pct. af EU's finansieringsbehov. Resten skal stadig hentes ind gennem BNI-indtægten.

Kommissionens forslag bliver dog blankt afvist af EU-landene i Rådet i forbindelse med vedtagelsen af det flerårige budget for 2014-2020, som fastholder det eksisterende indtægtssystem.

Tabel: Forslag fra Kommissionen til nye indtægter i perioden 1998-2010

1998	2004	2010
CO2-skat	EU-afgift baseret på motorbrændstof til vejtransport	Afgift på finansielle transaktioner
Modificeret moms	EU-moms	Indtægter fra auktioner på kvoter under emissionskvotehandels-systemet ETS
EU-selskabsskat	EU-selskabsskat	EU-afgift relateret til luftfart
Skat på transport og telekommunikationsydelser		EU-moms
Indkomstskat på renteind-		EU-energiavgift

⁹ Se Kommissionens meddelelse fra 2010 – KOM(2010)700.

tægter		
Skat på ECB-s indtægter fra seigniorage ¹⁰		EU-selskabsskat
Forbrugsafgift på tobak, alkohol og mineralolie		

Forslag fra Europa-Parlamentet

Også Europa-Parlamentet er en varm tilhænger af at reformere EU's indtægtssystem. Parlamentet støtter derfor Kommissionens forslag fra 2011 om indførelsen af nye EU-indtægter gennem en finansiell transaktionsskat og en ny EU-moms¹¹. Parlamentet har dog yderligere foreslået en lang række mulige indtægtskilder for EU.

Navnlig i den såkaldte Lamassoure-betænkning fra 2007 skitserer Europa-Parlamentet en bred vifte af forslag. Bl.a. foreslår Parlamentet punktafgifter på motorbrændstof til transport og andre energifgifter, punktafgifter på tobak og alkohol samt skatter på selskabsoverskud.¹² Hertil kommer også en stribe andre ideer, som bliver nævnt under Parlamentets drøftelser af sagen: skatter på handel med værdipapirer og valuta, skatter på transport- og telekommunikationsydelser, indkomstskat, kildeskat på renter, afgifter på finansielle transaktioner, miljøafgifter, skat på opsparing, afgifter på valutatransaktioner, mv. Endelig foreslår Parlamentet, at afskaffe alle EU-landenes rabatter.

Anbefalingerne fra CEPS

Anbefalingerne fra CEPS-rapporten bygger i betydeligt omfang på forslagene fra Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Navnlig foreslår CEPS at indføre fire nye finansieringskilder for EU:

- en selskabsskat
- en moms på varer og tjenesteydelser
- en skat på udledninger af kuldioxid.
- indtægterne fra EU's kvotehandelssystem ETS.

¹⁰ *Seigniorage* er den pengeudstedende myndigheds indtægt, der opstår pga. forskellen mellem de udstedte mønter og sedlers pålydende værdi og deres produktionsomkostninger.

¹¹ Europa-Parlamentet kræver dog, at EU-momsen skal opkræves centralt af EU og ikke gå via EU-landenes statskasser. Se bl.a. Podima-betænkningen og FTT og Dehaene-betænkning om en ny EU-moms. Fra 2012.

¹² A6-0066/2007.

CEPS foreslår desuden på linje med Kommissionen og Parlamentet at fastholde BNI-indtægten for at kunne dække eventuelt manglende indtægter.

Men CEPS foreslår også som noget nyt, at EU indfører en slags variabel geometri for EU-landenes bidrag til EU-budgettet. EU-landene skal f.eks. kunne vælge at deltage i et forstærket samarbejde om en skat på finansielle transaktioner, som kan gå helt eller delvist i EU's kasse¹³. Hvis der er EU-lande, som ikke ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde, vil de i stedet skulle betale et ekstra bidrag til EU-budgettet gennem den BNI-baserede indtægt.

CEPS foreslår ligesom Kommissionen og Parlamentet at afskaffe alle EU-landenes rabatter på indbetalingerne til EU. Men CEPS fastholder, at det skal være muligt at foretage korrektioner, hvis der er brug for at korrigere f.eks. skævheder på konkrete politikområder, som giver anledning til bekymring hos de største nettobidragydere. F.eks. inden for landbrugspolitikken. Til gengæld bør der ikke kunne foretages korrektioner i betalingerne til politikker, som gavner alle EU-lande og dermed har europæisk merværdi. Det gælder ifølge CEPS bl.a. EU's politikker til fremme af konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse, sikkerhed og EU-borgerskab og udgifter til administration.

CEPS-eksperterne vurderer, at nøglen til reform af EU's indtægter er en samtidig gradvis reform af EU-budgettets udgiftsside, så de største nettobidragydere kan tilgodeses ad den vej i stedet for gennem rabatter.

CEPS finder det oplagt at se nærmere på EU's landbrugspolitik og strukturfondene, som tilsammen udgør 75 pct. af EU's udgifter. CEPS anbefaler, bl.a. at man overvejer en BNI-baseret national medfinansiering af landbrugspolitikken. 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.

¹³ Europa-Kommissionen foreslog i februar 2013 at indføre et forstærket samarbejde om en skat på finansielle transaktioner. 11 EU-lande stod bag anmodningen til Kommissionen om forslaget til et forstærket samarbejde. Forhandlingerne mellem de 11 EU-lande er dog gået i stå siden Estland i slutningen af 2015 besluttede at trække sig fra forhandlingerne.

Endelig bør EU-landene og Europa-Parlamentet foretage en gennemgribende reform af EU-budgettet, så det bliver mere fleksibelt. Det skal bl.a. ske ved at indføre en særlig fond på mindst 10 mia. euro, som hurtigt kan tages i brug til finansieringen af uforudsete begivenheder såsom den verserende flygtningekrise. CEPS foreslår bl.a., at EU's indtægter fra bøder kunne gå i en sådan fond¹⁴, ligesom uforbrugte EU-midler skal overføres til det efterfølgende års EU-budget i stedet for at tilbageføres til EU-landenes kasser.

Hvad sker der med Storbritanniens exit?

Det er svært at forudsige, hvad der præcist vil ske med finansieringen af EU's udgifter, når Storbritannien forlader EU. Det afhænger bl.a. af, hvilken tilknytning til EU, Storbritannien vil få i fremtiden, samt i hvilket omfang der sker en tilpasning af EU's udgiftsniveau med den britiske exit. Det bliver dog ikke helt let at nå til enighed om at betale regningen efter Storbritannien, som med et nettobidrag på 11 mia. euro om året er blandt de største nettobidragssydere til EU's budget. Samtidig må der forventes betydelig modstand mod at skære i budgettet fra en række nettobidragmodtagerlande og Europa-Parlamentet.

Men hvis man fastholder EU-budgettets størrelse og alle 27 EU-lande deles om betalingen efter en BNI-nøgle, ville hver af de 27 EU-lande ifølge beregninger fra Deutsche Bank skulle betale 0,06 pct. af deres BNI¹⁵. Ifølge Deutsche Banks beregninger vil det sende den største ekstraregning til Tyskland på 1.9 mia. euro efterfulgt af Frankrig (1,4 mia.) og Italien (1 mia.)¹⁶. Danmark vil ifølge beregningerne få den tiendestørste ekstraregning målt i absolutte tal med ca. 167 mio. euro.

For så vidt angår Danmarks betaling har vi foretaget beregninger på tre mulige scenarier med udgangspunkt i Kommissionens forslag til EU-budgettet for 2017, hvor størstedelen af betalingerne til budgettet som sagt også beregnes efter en BNI-nøgle¹⁷.

1. Hvis man fastholder det samme udgiftsniveau i EU-budgettet som i 2017

¹⁴ I 2015 fik EU 1,95 mia. euro ind fra bøder, som blev tilbagebetalt til EU-landene.

¹⁵ Publikationen fra Deutsche Bank kan findes her: http://dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000419698/EU_budget%3A_Who%27s_to_pay_for_Brexit%3F.PDF

¹⁶ Deutsche Banks beregninger blev offentliggjort den 26. august 2016 og bygger på gennemsnitstal for 2014 og 2015 fra Eurostat.

¹⁷ I beregningerne er den nye ordning for EU's indtægter anvendt. Ordningen indeholder bl.a. den danske budgetrabat på 130 mio. euro om året (brutto, i 2011-priser). Afgørelsen bag ordningen blev vedtaget i 2014 i forbindelse med den flerårige budgetramme for perioden 2014-2020, men den er endnu ikke ratificeret i alle medlemslandene og derfor ikke trådt i kraft endnu.

Hvis alle de ca. 18 mia. som ifølge Kommissionen¹⁸ vil være Storbritanniens bruttobidrag til EU-budgettet i 2017 skulle fordeles mellem de 27-EU-lande efter samme model som betalingerne til 2017-budgettet, vil Danmark få et ekstra budgetbidrag på ca. 356 mio. euro, hvilket svarer til en stigning på 13,9 pct.

2. Hvis man reducerer udgiftsniveauet i 2017 med de betalinger, som Storbritannien modtager fra EU-budgettet

Hvis udgiftsniveauet i EU-budgettet sænkes med de ca. 7 mia. euro, som Storbritannien årligt modtager¹⁹, skal de resterende 27 EU-lande "kun" dække et manglende budgetbidrag fra Storbritannien på 11 mia. euro. Det betyder for Danmarks vedkommende et ekstra budgetbidrag på 198 mio., hvilket svarer til en stigning i det danske budgetbidrag på 7,7 pct.

3 Hvis man reducerer udgiftsniveauet i 2017 med de betalinger, som Storbritannien modtager fra EU-budgettet, men indregner et bidrag til EU-budgettet fra Storbritannien efter de samme principper som det norske bidrag for deltagelse i en række EU-programmer?²⁰

Hvis Storbritannien efter sin udtræden fra EU får en tilknytning til EU som den Norge har i dag gennem EØS-samarbejdet, vil Storbritannien bidrage til EU's budget med ca. 2,7 mia. euro for deltagelsen i bl.a. en række EU-programmer med tilknytning til det indre marked. Samlet vil det betyde, at de resterende EU-lande kun skal betale 8,3 mia. euro ekstra til EU's budget. For Danmarks vedkommende vil betyde et ekstra budgetbidrag på 137 mio. euro, hvilket svarer til en stigning i det danske budgetbidrag på 5,3 pct.

Det er dog svært på nuværende tidspunkt at sige noget præcist om, hvilken aftale og mulig tilknytning til EU's budget, som Storbritannien vil få i forbindelse med de forestående udtrædelsesforhandlinger. Men når EU's stærkest fortalere for bevarelsen af rabatterne forlader EU vil det utvivlsomt give vind i

¹⁸ Storbritanniens bidrag er i Kommissionens budgetforslag for 2017 på ca. 18 mia. euro.

¹⁹ Storbritannien modtog ca. 7 mia. euro via EU-budgettet i 2014.

²⁰ Norge, Island og Liechtenstein deltager via EØS-samarbejdet i en række af EU's programmer. Disse lande betaler for deltagelse i EU-programmer i forhold til en såkaldt proportionalitetsfaktor. Faktoren beregnes som det enkelte lands BNP-andel i forhold til hele EØS-området (de tre lande + de 28 EU-lande). Denne faktor ganges så på udgifterne til de enkelte EU-programmer som landet ønsker at deltage i, hvormed man får landets bidrag til EU-budgettet. Disse indtægter til EU-budgettet falder i kategorien "andre indtægter". Hvis man antager, at Storbritannien deltager i de samme programmer som Norge i 2017, vil det betyde et budgetbidrag fra Storbritannien på ca. 2,7 mia. euro. En del af de 2,7 mia. euro vil dog komme retur til Storbritannien via deltagelsen i EU-programmerne.

sejlene til fortalerne for afskaffelsen af de rabatordninger, som EU's største nettobidragssydere, herunder Danmark, i dag nyder godt af.

Hvad skal der nu ske?

Hvis det lykkes for EU-landene at blive enige om en reform af EU's indtægts-system, vil den kunne vedtages i forbindelse med vedtagelsen af EU's flerårige budget for perioden efter 2020. Det vil dog utvivlsomt først kræve et forslag fra Europa-Kommissionen, som finder en løsning på de manglende betalinger fra Storbritannien. Om det så vil ske, som foreslået af CEPS, ved at gå væk fra en finansiering af EU, som bygger på bidrag fra EU-landene, er endnu alt for tidligt at sige. Først skal Montigruppen udarbejde sine anbefalinger på baggrund af CEPS-rapporten og det interparlamentariske møde den 7. september.

CEPS anbefaler en pakkeløsning, hvor en reform af EU's indtægter kombineres med en gradvis forbedring af udgiftssiden af budgettet, hvor midlerne i højere grad går til politikker med europæisk merværdi, og hvor man samtidig nøje overvejer, hvad der fremover skal finansieres af EU fra centralt hold, og hvad der skal finansieres af EU-landene selv.

CEPS vurderer, at tidspunktet for reform er helt rigtigt nu, da EU's midler i stigende grad allerede går til projekter af europæisk merværdi. CEPS nævner som eksempel Junckers Investeringsplan, som skal tiltrække op imod 315 mia. euro i nye private og offentlige investeringer.

En reform af EU's indtægter bliver dog på ingen måde let. En endelig aftale om nye indtægter til EU vil fortsat kræve tilslutning fra alle EU-lande og efterfølgende national ratifikation. Men måske Storbritanniens beslutning om at forlade EU kan være med til at skabe momentum i de tidligere så fastlåste positioner.

Med venlig hilsen

Martin Jørgensen (3622)
Morten Knudsen (3695)