

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av en rapport till rådet (verksamheten i anslutning till systemet för egna medel), ett förslag till rådets beslut (systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel) och till rådets förordning (införande av ett system för korrigering av budgetobalanser inom systemet för egna medel)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions rapport av den 14 juli 2004 om verksamheten i anslutning till systemet för egna medel (KOM (2004) 505 slutlig, 1 och 2), förslag till rådets beslut om

systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel och rådets förordning om införande av ett system för korrigering av budgetobalanser inom systemet för egna medel (KOM (2004) 501 slutlig) samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 21 oktober 2004

Andra finansminister *Ulla-Maj Wideroos*

Budgetråd Rauno Lämäsä

KOMMISSIONENS RAPPORT OM VERKSAMHETEN I ANSLUTNING TILL SYSTEMET FÖR EGNA MEDEL (KOM (2004) 505 SLUTLIG, 1 OCH 2), FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM SYSTEMET FÖR EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS EGNA MEDEL OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INFÖRANDE AV ETT SYSTEM FÖR KORRIGERING AV BUDGETOBALANSER INOM SYSTEMET FÖR EGNA MEDEL (KOM (2004) 501 SLUTLIG)

1. Bakgrund till kommissionens förslag

Kommissionen utredde i sin rapport om verksamheten i anslutning till systemet för gemenskapens egna medel från 1998 olika alternativ för utvecklande av systemet samt eventuella nya finansieringskällor för systemet. I finansministeriets skrivelse (EU/14098/0665) redogörs för rapporten. Europeiska rådet ansåg vid sitt möte i Berlin den 24—25 mars 1999 att det var för tidigt att genomgående ändra systemet för gemenskapernas egna medel. I systemet gjordes små ändringar, för vilka redogörs i statsrådets skrivelse (2.9.1999) och regeringens proposition (RP 203/2000 rd). I artikel 9 i det nuvarande beslutet gällande egna medel (2000/597/EG) inskrevs en förpliktelse för kommissionen att före den 1 januari 2006 göra en ny översyn av systemet för egna medel, i vilken behandlas särskilt utvidgningens effekter på finansieringen av budgeten och de gällande budgetkorrigeringsarna. I rapporten skall även nya autonoma egna medel ses över. Kommissionen förband sig att ge den rapport som förutsätts i artikel 9 före utgången av 2004.

Europeiska gemenskapernas kommission offentliggjorde den 14 juli 2004 den rapport som förutsätts i artikel 9 om verksamheten i anslutning till systemet för egna medel samt sina förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel och rådets förordning om införande av ett system för korrigering av budgetobalanser inom systemet för egna medel. Kommissionen fram-

höll redan i sitt meddelande ”Bygga en gemensam framtid — Politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007—2013” (KOM (2004) 487 slutlig), som den antog den 10 februari 2004, att i det nuvarande systemet för egna medel finns två centrala element som förtjänar särskild granskning. För det första är systemet inte öppet för insyn för EU-medborgarna och dessutom är EU-finansieringen beroende av medlemslänternas budgetfinansiering och för det andra finns det ett behov att revidera det nuvarande systemet för korrigering av obalanser i budgeten. Kommissionens rapport ger en överblick av det nuvarande systemet och missförhållandena i det och lägger som en lösning på kort sikt fram ett förslag om införande av en generell korrigeringsmekanism för att korrigera obalanserna i budgeten. Dessa ändringar ingår i kommissionens förslag till ett nytt beslut om egna medel och till en förordning om införande av ett system för korrigering av budgetobalanser inom systemet för egna medel. I rapporten föreslås dessutom vissa lösningsmodeller för att utveckla systemet för egna medel så att det på lång sikt blir mer effektivt, öppet för insyn och demokratiskt.

Kommissionens rapport och förslag till rättsakter bildar en sammanhängande helhet, varför de alla behandlas i denna skrivelse.

2. Kommissionens rapport om verksamheten i anslutning till systemet för egna medel (KOM 2004) 505 slutlig, 1 och 2)

Europeiska gemenskapernas egna medel är

inkomster som beviljas för finansiering av budgeten. De tillhör gemenskapen utan särskilda beslut av de nationella myndigheterna. Det slutliga fastställandet av Europeiska gemenskapernas allmänna budget förpliktar varje medlemsstat att ställa de bidrag som föranleds av budgeten till gemenskapens förfogande. De egna medlen delas in i s.k. traditionella egna medel, dvs. jordbruksavgifter, sockeravgifter och tullar, samt övriga egna medel, såsom medel som grundar sig på medlemslänternas beräkningsunderlag för mervärdesskatt, nedan momsmedel, och en "fjärde avgift" baserad på bruttonationalinkomsten, nedan BNI-avgift. För de egna medlen bestäms ett allmänt tak uttryckt i form av en andel av gemenskapens BNI. Det fastställda taket för de egna medlen begränsar utgiftsutvecklingen. Enligt det nuvarande beslutet om egna medel tillämpas vid beräkning av BNI det europeiska nationalräkenskapssystemet från 1995 (ENS 95). Taket för de egna medlen utgör 1,24 procent av medlemslänternas sammanlagda BNI.

I bilaga 1 presenteras ett sammandrag av EU:s egna medel per medlemsland år 2005 enligt EU:s preliminära budget för 2005.

Kommissionen har i sin rapport allt tydligare poängterat åtgärder för att öka gemenskapens finansiella autonomi, göra systemet mer öppet för insyn för EU-medborgarna och avskaffa beviljandet av lätnader i betalningsvillkoren för Förenade konungariket. I fråga om de två första målen lägger kommissionen i sin rapport fram endast riktlinjer, medan kommissionen när det gäller att genomföra det sistnämnda målet föreslår en generell korrigeringsmekanism för övergångsperioden.

I sin rapport bedömer kommissionen hur det nuvarande systemet fungerar utgående från de kriterier som den tillämpat enligt följande:

Den finansiella mekanismen har garanterat tillräckliga och stabila resurser för gemenskapen, medan dess öppenhet/klarhet är bristfällig, systemet inte främjar en effektiv allokering av de ekonomiska resurserna inom gemenskapen, systemet är svårt att förstå ur EU-medborgarnas synvinkel och den finansiella oavhängigheten är allt mer begränsad. Ur kommissionens synvinkel är bristen på eko-

nomisk autonomi ett av de största problemen i det nuvarande systemet, fastän deras objektivitet och delvis effektivitet har ökat under de senaste åren. Enligt kommissionen är andelen faktiska egna medel inom EU liten, vilket leder till brist på oavhängighet i fråga om finansieringen, vilket i sin tur är en delorsak till de många bristerna i det nuvarande systemet. Som helhet har den nuvarande finansiella mekanismen likväl fungerat tämligen väl ur ekonomisk synvinkel, eftersom den har garanterat en oklanderlig finansiering och hållit de administrativa kostnaderna för systemet på en tämligen låg nivå.

Kommissionen bedömer det nuvarande systemets komponenter särskilt.

2.1. Traditionella egna medel

De traditionella egna medlen är enligt kommissionen gemenskapens enda autonoma inkomster. I uppbördsprovision för traditionella egna medel innehåller medlemsstaterna från ingången av mars 2002 i samband med redovisningen retroaktivt från ingången av 2001 25 procent (tidigare 10 %) av de avgifter och tullar som de har uppburit. I Europeiska gemenskapernas allmänna budget beaktas dessa uppbördsprovisioner som negativa inkomster.

Jordbruks- och sockeravgifter

I dessa avgifter inräknas avgifter och bidrag samt tilläggs- eller utjämningsbelopp om vilka överenskommits i fråga om handel med tredjeländer inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken samt avgifter som överenskommits inom ramen för de gemensamma marknadsarrangemangen gällande socker.

Tullar

Tullarna är tullar enligt Gemensamma tulltaxan och andra av gemenskapens institutioner fastställda tullar för handel med tredjeländer samt tullar på varor som omfattas av Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen. Jordbruksavgifterna och tullarna uppbärs av myndigheterna i varje medlemsstat och redovisas till gemen-

skapen.

Det har ansetts att insamlingen av och tillsynen över traditionella egna medel inte är kostnadseffektiv, men eftersom de traditionella egna medlen styrs inom ramen för gemenskapspolitiken bör de bibehållas som en del av systemet för egna medel. Kommissionen anser att de traditionella egna medlen är de enda äkta och oavhängiga egna medlen. Kommissionen konstaterar att den nytta som höjningen av uppbördsprovisionen medförde inte har fördelat sig så att de skulle motsvara kostnaderna för gränsövervakningen. De medlemsstater, vilkas hamnar unionens import koncentreras till, har haft fördel av höjningen. Belgien får ca 420 miljoner euro/år (0,13 procent av BNI) och Nederländerna ca 440 miljoner euro/år (0,09 procent av BNI) i uppbördsprovision. Den andra ytterligheten är Finland, för vars del övervakningen av den långa yttre gränsen är mycket kostnadskrävande, medan uppbörden av traditionella egna medel är den minsta i unionens gamla medlemsländer. Finland får ca 28 miljoner euro/år (0,02 procent av BNI) i uppbördsprovision.

2.2. Övriga egna medel

Momsmedel

Momsmedlen bestäms genom tillämpning av en maximal procentsats för mervärdesskattebasen på ett harmoniserat underlag för beräkning av mervärdesskatt. Beräkningsunderlaget för mervärdesskatt omfattas av begränsningar genom vilka momsmedlens regressiva aspekter jämkas (mervärdesskattebasen har begränsats till 50 procent av BNI-basen). Den maximala procentsatsen för mervärdesskattebasen har gradvis sänkts med beaktande av de olika medlemsstaternas betalningsförmåga. I enlighet med detta sänktes den maximala procentsatsen för mervärdesskattemedel från nuvarande 1,00 procent till 0,75 procent för åren 2002—2003 och till 0,50 procent fr.o.m. 2004.

Förvaltningen av momsmedlen medför mycket arbete inom gemenskapen. Mervärdesskattebasen är ett teoretiskt begrepp enligt sjätte mervärdesskattedirektivet, och för uppnåendet av den behövs komplicerade

kompensations- och korrigeringskalkyler vilka kontrolleras av kommissionen för säkerställande av en rättvis behandling. Den gradvisa minskningen av tyngden i fråga om momsmedlen har ökat den allmänna korrelationen mellan medlemsstaternas finansiella bidrag (med undantag av de traditionella egna medlen) och deras BNI, vilket har lett till att systemet blivit mer rättvist men den ekonomiska betydelsen av momsmedlen minskat.

Förenade konungarikets betalningslättnad

Förenade konungariket beviljas nedsättning på sin avgift och denna finansieras genom att de andra medlemslänternas motsvarande avgift höjs. Österrike, Tyskland, Nederländerna och Sverige betalar bara 25 procent av den andel som de skulle ha betalat, om alla de 24 medlemsstaterna fullt ut hade deltagit i finansieringen av nedsättningen. Bägge höjningarna genomförs i enlighet med medlemslänternas BNI-andelar. Lättnader i betalningsvillkoren har beviljats Förenade konungariket alltsedan 1980-talet för att korrigera dess budgetobalans.

Den lättnad som beviljats Förenade konungariket i fråga om betalningsvillkoren är en av de mest problematiska detaljerna i systemet för egna medel. Betalningslättningen föddes ur ett behov att utjämna obalansen i landets EU-budget. De viktigaste orsakerna till obalansen var det relativt småskaliga jordbruket och den i förhållande till gemenskapen relativt stora mervärdesskattebasen. Kompensationen har med tiden blivit allt mer komplicerad. Betalningslättningen fördunklar möjligheterna att förstå karaktären och följderna av det system som hänför sig till momsmedlen. Vidare omfattar den kalkyleringsmetoder som är svåra att uppfatta och slå fast för fastställande av de olika medlemsstaternas finansiella bidrag. Denna process tar i sin helhet flera år i anspråk i form av olika kontroller och restitutioner. Fr.o.m. 2002 blev systemet ännu mer komplicerat när fyra andra medlemsländer, Tyskland, Nederländerna, Sverige och Österrike, började beviljas nedsättning i andelen för täckande av Förenade konungarikets betalningslättnad. I den kalkyleringsmodell som för närvarande

tillämpas i fråga om kompensationen elimineras de effekter som det stöd som föregick utvidgningen har på kompensationens storlek, men inte de egentliga kostnaderna för utvidgningen. Som en följd av förfarandet betalar Förenade konungariket normalt sin andel av det stöd som föregick utvidgningen, men den egentliga utvidgningen ökar kalkylmässigt Förenade konungarikets obalans och betalningslättningen, då Förenade konungariket inte deltar i kostnaderna för utvidgningen med sin normala andel till nettobelopp. Enligt kommissionens kalkyl kommer på grund av utvidgningen medelvärdet av kompensationen att öka med 50 procent åren 2007—2013 (i genomsnitt till 7,1 miljarder euro) jämfört med medelvärdet 1997—2003. Vid sidan av att kompensationen är svårfattlig håller den således på att bli en allt större ekonomisk börda för de andra medlemsländerna.

Grunderna för lättningen håller också på att försvinna när man jämför situationen i början av 1980-talet med den nuvarande samt den inbördes ställningen olika medlemsländer emellan vid nämnda tidpunkter. Enligt kommissionens rapport är Förenade konungariket, mätt i den köpkraftsjusterade BNI (PPS), rikast av de nuvarande nettobetalande länderna, varför det inte längre finns några grunder för att bevilja betalningslättning.

BNI-avgift

Till de egna medlen hänförs också en ”fjärde avgift” som grundar sig på medlemsstaternas sammanlagda BNI och bestäms med hjälp av en procentsats som fastställs särskilt. Avgiften skall utgöra kompletterande medel för säkerställande av balansen mellan utgifterna och inkomsterna i budgeten. Vid beräkningen av BNI-basen skall det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 95) iaktas under den tid det nuvarande beslutet om egna medel är i kraft. Eurostat övervakar beräkningen.

BNI-avgiften är den minst problematiska men också den mest kostnadseffektiva delen av systemet för egna medel. Avgiftens relativa andel av de egna medlen har ökat och ökar fortfarande till följd av ändringarna i systemet för egna medel. Merparten av EU:s

finansiering (ca 75 procent) täcks med BNI-avgiften. Kommissionen vill skapa ett nytt, på skatter baserat och av medlemsstaterna oavhängigt system för egna medel för att dämpa diskussionen kring de nationella budgetbalanserna.

3. Kommissionens förslag

3.1. Korrigering av obalanserna i budgeten (korrigering av den nationella nettobalansen)

Som en korrigering på kort sikt i systemet för egna medel föreslår kommissionen en generell korrigeringsmekanism för att korrigera alltför stora obalanser i budgeten. Med budgetobalans (nettounderskott) avses här skillnaden mellan de avgifter som medlemsstaterna betalar till och de medel de får ur EU:s budget. Enligt kommissionen bör man gå in för att behandla medlemsstater som har likadan beredskap att delta i EU:s budget på ett jämlikt sätt. Efter mitten av 1980-talet har korrigeringen enbart gällt Förenade konungariket, medan alla andra medlemsstater deltar i finansieringen av korrigeringen. Fr.o.m. 2002 har fyra medlemsstater (Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige) medfinansiering av denna kompensation minskat till 25 procent av ländernas gängse andel. Kommissionen föreslår att man inför en generell korrigeringsmekanism som dels korrigerar alltför stora budgetbördor i förhållande till det relativa välståndet (enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Fontainebleau 1984), dels förhindrar att korrigeringarna blir alltför omfattande. På grund av utvidgningen ökar den nuvarande korrigeringen för en medlemsstats vidkommande betydligt i storleksordning, vilket i sin tur ökar finansieringskostnaderna för de andra medlemsstaterna och kan leda till överkompensation. Målet har ju varit att endast korrigera alltför höga budgetbördor i förhållande till det relativa välståndet. Om den nuvarande situationen inte ändras kommer snedvridningen till fördel för en enda medlemsstat att öka betydligt. Kommissionen anser att alla medlemsstater inte skulle godta att den nuvarande korrigeringen enbart avskaffas och föreslår därför i stället för nuvarande mekanismen en

generell korrigeringsmekanism för korrigering av sådana nettofinansieringsandelar som överskrider gränsen för en på förhand fastställd rimlig "finansieringssolidaritet". Den generella korrigeringsmekanismen innebär att beräkningen av den lättnad i betalningsvillkoren som för närvarande beviljas Förenade Konungariket och indirekt även Tyskland, Nederländerna, Österrike och Sverige utvidgas så att den gäller alla medlemsländer. Den centrala utgångspunkten för den generella korrigeringsmekanismen är att ett medlemsland får kompensation för en bestämd andel av dess budgetobalans. I kommissionens förslag är tröskeln för korrigering -0,35 procent av BNI. Vid beräkning av nettobalansen skall i fråga om utgifter och inkomster tillämpas det begrepp som används vid beräkningen av Förenade konungarikets kompensation, dvs. begreppet riktade utgifter, och i fråga om inkomster begreppen BNI-inkomster och momsinkomster. Avsikten är att alla medlemsstater skall delta i finansieringen av korrigeringen i förhållande till sina BNI-andelar (även den egna). Beträffande den del som överstiger korrigeringströskeln föreslås att bruttokorrigeringen är maximalt 66 procent av det totala beloppet av obalans, dvs. lika stor som den andel som för närvarande tillämpas i fråga om kompensationen till Förenade konungariket. Storleken av den totala korrigeringen enligt modellen har begränsats till 7,5 miljarder euro, och om det kalkylmässiga korrigeringsbehovet överstiger denna gräns sänks nämnda koefficient på 66 procent.

Kommissionen föreslår att man vid övergången till den generella korrigeringsmekanismen övergår till en momsavgift med fast koefficient (fixed rate) och att som koefficient (call in rate) fastställs 0,30 procent av den begränsade momsbasen för respektive land.

Enligt kommissionens förslag skall Förenade konungariket övergå till systemet för generell korrigeringsmekanism från ingången av 2007 och som kompensation under en övergångsperiod beviljas ett gradvist sjunkande belopp på EU-budgetens utgiftssida. Avsikten är att de övriga medlemsstaterna ansluter sig gradvis till systemet.

3.2. Nya egna medel

Kommissionen har undersökt möjligheterna att revidera systemet för egna medel utgående från tre alternativ.

3.2.1. *Bibehållande av det nuvarande systemet*

Kommissionen avvisar möjligheten att fortsätta tillämpa det nuvarande systemet eftersom allmänheten inte på grund av brist på öppenhet ser budgetverkningarna av unionens politik och de lättnader i betalningsvillkoren som beviljats Förenade konungariket har blivit för komplicerade och dyra. Dessutom konstaterar kommissionen att det nuvarande systemet i för hög grad sporrar medlemsländerna att bedöma gemenskapsinitiativen enbart utifrån de nationella budgetverkningarna. Det gällande systemet baserar sig till största delen på BNI-avgiften, men fördelarna av det enbart på BNI-avgiften baserade systemet kommer inte till nytta.

3.2.2. *Ett system som helt baserar sig på BNI-avgiften*

Ett system som helt och hållet baserar sig på BNI-avgiften garanterar en på vart och ett lands välbefinnande baserad tillräcklig och stabil finansiering på ett kostnadseffektivt sätt, men EU:s status som en union för medlemsstaterna och medborgarna realiserar då inte i fråga om finansieringen. Enligt kommissionen ökar denna finansieringsmodell dessutom diskussionen om en rättvis fördelning av bördan och i analogi med punkt 3.2.1 anses modellen inte vara överskådlig för medborgarna.

3.2.3. *Ett system som till största delen baserar sig på skatter*

De brister som anges i punkt 3.2.1 och 3.2.2 kan enligt kommissionen avhjälpas bl.a. genom att de nuvarande kalkylerade momsmedlen ersätts med skattebaserade egna medel. En relativt stor och synlig skattebaserad avgift som betalas av EU-medborgarna och/eller de ekonomiska aktörerna kan delvis ersätta den på BNI baserade

finansieringen. Detta innebär att unionens system för egna medel ändras från ett system som i första hand baserar sig på nationell medfinansiering till en sådan finansiell mekanism som bättre stämmer överens med medlemsstaternas uppfattning om unionen och Europamedborgarna. Vid beaktandet av EU:s nuvarande harmoniseringsgrad i fråga om skatter kan man i detta skede lyfta fram tre huvudsakliga alternativ:

- 1) energiskatt,
- 2) reella momsmedel, och
- 3) bolagsskatt.

Bilagan till kommissionens rapport innehåller en omfattande utredning av effekterna av avkastningen för nämnda skattemodeller i de olika medlemsländerna. Alternativ 1 och 2 kan införas efter en relativt kort beredning (3–6 år), men såsom ett ur både politisk och administrativ synvinkel besvärligare alternativ anses införandet av bolagsskatt ta längre tid i anspråk. Inget av dessa alternativ behöver innebära att medborgarnas skattebörda ökar eftersom avsikten är att man som motvikt till EU-skatten kan göra ett lika stort avdrag i skattesatsen för motsvarande skatt i den nationella budgeten, då de medel som baserar sig på skatten delvis ersätter de nuvarande avgifter för medlemsstaterna som bestäms enligt BNI för varje stat. I och med att BNI-avgifterna reduceras skall medlemsstaterna kunna minska andra inkomstkällor i motsvarande grad utan att äventyra den nationella budgetens stabilitet.

Kommissionen ämnar inte inom en nära framtid föreslå några nya egna medel. I stället föreslår kommissionen för rådet att en diskussion om de alternativ som kommissionen lagt fram inleds samtidigt som den meddelar om sin avsikt att bereda en färdplan för ersättande av de nuvarande momsmedlen med en rent skattebaserad avgift år 2014.

4. Kommissionens förslag till rättsakter (KOM (2004) 501 slutlig)

4.1. Kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel

4.1.1. Förslagets huvudsakliga innehåll

I kommissionens förslag ingår en teknisk justering: på grund av den handelspolitiska utvecklingen skall tullar och jordbruksavgifter inte längre särskiljas (artikel 2 punkt 1 a).

Alla andra förslag till rättsakter hänför sig till införandet av en generell korrigeringsmekanism.

Om Förenade konungarikets lättnad i betalningsvillkoren frångås kan den "fasta satsen" (frozen rate) av momsbasen inte beräknas, och därför föreslår kommissionen att man i samband med övergången till den generella korrigeringsmekanismen skall övergå till en momsavgift med fast koefficient (fixed rate), varvid koefficienten (call in rate) föreslås vara 0,30 procent av den fastställda momsbasen för varje land (artikel 2 punkt 1b och 4).

Lättnaden i betalningsvillkoren för Förenade konungariket avskaffas samtidigt som en generell korrigeringsmekanism jämte behövliga arrangemang under övergångsperioden införs. I den generella korrigeringsmekanism som är avsedd att tillämpas som modell under övergångsperioden föreslår kommissionen att Förenade konungariket ännu under övergångsperioden beviljas kompensation enligt följande: 2,0 miljarder euro (år 2008), 1,5 miljarder euro (år 2009), 1,0 miljarder euro (år 2010) och 0,5 miljarder euro (år 2011). Avsikten är att den kompensation som betalas under övergångsperioden finansieras på samma sätt som den nuvarande betalningslättnaden för Förenade konungariket, dvs. så att Förenade konungariket inte deltar i finansieringen av sin egen betalningslättnad och att Tyskland, Nederländerna, Sverige och Österrike beviljas en nedsättning på 75 procent i ländernas medfinansiering av kompensationen. Dessutom föreslår kommissionen att den generella korrigeringsmekanismen införs successivt genom en gradvis stigande kompensationskoefficient: 33 procent (år 2008), 50 procent (år 2009), 50 procent (år 2010) och 66 procent (år 2011) (artikel 4).

Samtliga medlemsländer deltar i finansieringen av kostnaderna för den generella korrigeringsmekanismen (även de egna) (artikel 5).

Kommissionen gör upp ett förslag till komplettering av systemet för egna medel

med genuint skattebaserade egna medel så att detta nya system kan tas i bruk den 1 januari 2014 (artikel 9).

4.2. Kommissionens förslag till rådets förordning om införande av ett system för korrigering av budgetobalanser inom systemet för egna medel

4.2.1. Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionens förslag ersätter det dokument för beräkning av låtnaden i betalningsvillkoren för Förenade konungariket (Calculation Method, 29.9.2000) som hänför sig till det gällande beslutet om egna medel. I förordningen beskrivs processen för beräkning av den generella korrigeringsmekanismen ingående samt definieras de begrepp som används i samband med beräkningen.

5. Ärendets behandlingsskeden

5.1. Behandlingen av ärendet på nationell nivå

Finlands inverkan på innehållet i EU:s finansiella mekanism inleddes redan i slutet av år 2002 då man började förbereda Finlands strategiska tyngdpunkter gällande EU:s nya budgetplan. I detta ställningstagande, som blev färdigt i maj 2003 (E17/2003 rd), ingick även en ståndpunkt gällande den finansiella mekanismen. Riksdagens olika utskott behandlade ståndpunktspromemorian.

Den nationella beredningen fortgick utgående från ställningstagandet i maj 2003 och den påverkan som hänförde sig därtill. Den fortsatta beredningen kopplades samman med beredandet av kommissionens meddelande om budgetplanen (KOM (2004) 101 slutlig, 10.2.2004). Den 11 februari 2004 godkände regeringen ett ställningstagande till meddelandet (E 4/2004 rd). Stora utskottet gav statsrådet ett utlåtande i ärendet (StoU 1/2004 rd — E 4/2004 rd; 14.4.2004).

Ärendet har behandlats i den arbetsgrupp för koordinering av egna medel som tillsatts av finansministeriet.

Utgående från dessa ställningstaganden har regeringen berett ställningstagandet i denna skrivelse och i det har man strävat efter att

beakta konsekvenserna av de lagstiftningsförslag som kommissionen offentliggjorde i juli 2004, i synnerhet vad gäller rapporten (KOM (2004) 505 slutlig) och förslagen till rättsakter (KOM (2004) 501 slutlig).

5.2. Behandling av ärendet i Europeiska unionens institutioner

Ecofin-rådet förde redan år 2003 diskussioner om EU-skatten, då hälften av medlemsländerna meddelade att de motsätter sig skatten. Kommissionen gav den 10 februari 2004 sitt meddelande om politikens utmaningar och budgetmedel i Europeiska unionen 2007—2013 (KOM (2004) 101 slutlig). Den 23 februari 2004 presenterade kommissionens ordförande meddelandet inför rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser). I meddelandet angavs riktlinjerna för utveckling av den finansiella mekanismen. Europeiska rådet våren 2004 uppmanade senare rådet att fortsätta behandlingen av ärendet i Ständiga representanternas kommitté i syfte att åstadkomma en analytisk redogörelse före Europeiska rådet i juni 2004. Ständiga representanternas kommitté grundade en ad hoc-arbetsgrupp som hjälp i granskningen av vissa aspekter.

När detta arbetsskede hade slutförts överlämnade ordförandestaten den analytiska redogörelsen till Europeiska rådet den 17—18 juni 2004. Av redogörelsen framgår att majoriteten av medlemsländerna antingen motsätter sig nya egna medel som baserar sig på EU-skatt eller anser åtminstone att ett sådant system är förhastat. Många medlemsländer ansåg att systemet för egna medel är för komplicerat och överskådligt och att det bör förenklas. Flera medlemsländer motsatte sig att en generell korrigeringsmekanism införs.

6. Ekonomiska konsekvenser och övriga konsekvenser

6.1. Ekonomiska konsekvenser

Vid bedömning av de ekonomiska konsekvenserna har man utgått från kommissionens uppskattning av varje medlemslands nettobalanser i förhållande till EU-budgeten enligt den nuvarande finansiella mekanis-

men. Några kalkyler över kommissionens beräkningar beträffande de belopp som medlemsländerna får ur EU-budgeten finns inte att tillgå. Uppgörandet av noggrannare konsekvenskalkyler kräver också tillgång till dessa uppgifter. Kommissionens förslag om införande av en generell korrigeringsmekanism inom ramen för EU:s finansiella mekanism strider starkt mot linjevalet gällande behovet att förenkla systemet i Finlands ståndpunkt om finansieringsramarna. Om den generella korrigeringsmekanismen införs i enlighet med kommissionens förslag sjunker Finlands finansiella bidrag åren 2007—2013 med i genomsnitt 85 miljoner euro/år. Trots detta betalar Finland ca 100 miljoner euro/år till de rikaste medlemsländerna i EU. Om förslaget godkänns som grund för det fortsatta arbetet leder detta på grund av det stora antalet parametrar i modellen till ett oförutsägbart resultat. Sålunda finns det risk för att parametrarna bearbetas under förhand-

lingarna, vilket innebär att tilläggskostnaderna för alla andra än de stora nettobetalande länderna kommer att vara betydligt större. Finland har föreslagit att systemet för egna medel förenklas så att lättnaderna i betalningsvillkoren och momsmedlen på inkomstsidan frångås, varvid finansieringen baserar sig på BNI-avgiften och de traditionella egna medlen. Det föreslås att under övergångsperioden skall vissa länder kunna beviljas en successivt minskande kompensation på EU-budgetens utgiftssida: 4 miljarder euro år 2007 reduceras till 2 miljarder euro 2013 (bilaga 3). Den av Finland föreslagna modellen sänker vårt finansiella bidrag åren 2007—2013 med i genomsnitt 124 miljoner euro/år. De olika medlemsländernas nettobalans och ändringarna i dem enligt olika alternativ presenteras i bilaga 2. Följande tabell anger hurdana ekonomiska verkningar de alternativa modellerna har för Finlands del (positiva tal innebär förbättrad nettobidragsbalans):

Ändringen i Finlands nettobalans jämfört med det nuvarande systemet, miljoner euro och %-enhet av BNI

	Inga korrigeringar	Finlands förslag	GKM ¹	GKM ¹ + övergångsarrangemang = kommissionens förslag	GKM ²	GKM ³	GKM ⁴
%-enheter	0,11	0,07	0,06	0,05	-0,04	-0,08	-0,16
mn €	184	124	101	84	-67	-134	-268

(GKM = generell korrigeringsmekanism)

Den av Finland föreslagna modellen: BNI-avgift och traditionella egna medel; momsmedlen frångås och övergångsperiodens sjunkande kompensation på EU-budgetens utgiftssida, 4 md euro år 2007, reduceras gradvis till 2 md euro år 2013.

- 1 Korrigeringströskel 0,35 %, korrigering för den överskridande delen 66 %, maximikorrigering 7 500 mn euro.
- 2 Korrigeringströskel 0,15 %, korrigering för den överskridande delen 66 %, maximikorrigering 17 600 mn euro.
- 3 Korrigeringströskel 0,25 %, korrigering för den överskridande delen 66 %, maximikorrigering 11 600 mn euro.
De länder som beviljas korrigering deltar inte i finansieringen.
- 4 "Poolmodellen"

Skillnaden mellan de två ytterligheterna i alternativen är tämligen stor, ca 450 miljoner euro/år. Det sämsta alternativet för Finland är "poolmodellen". Enligt den finansierar rela-

tivt rika länder med förhållandevis liten negativ nettobalans (såsom Finland) eller t.o.m. positiv nettobalans (såsom Belgien) korrigeringen av nettobalansen hos länder med stor

negativ nettobalans (främst Tyskland, Nederländerna och Sverige). Även en sådan korrigeringsmekanism där mottagarna inte själva deltar i finansieringen av korrigeringarna är mindre gynnsam för Finland (ca 250 miljoner euro/år) än den modell vi själva föreslagit. Den modell enligt vilken Förenade konungarikets lättnad i betalningsvillkoren avskaffas (inga korrigeringar) är fördelaktigast för Finland.

Problemet i fråga om de skattebaserade egna medel som kommissionen avsett som lösning på finansieringen på lång sikt (energiskatt, faktiska momsmedel och bolagsskatt) utgörs enligt kommissionens kalkyler av ekonomisk ojämlikhet. En ojämn fördelning av olika skattebaser kan föranleda t.o.m. mycket instabila avgifter samt avgifter som på ett avsevärt sätt ändrar de nuvarande finansiella bidragen. En ökning av andelen skattebaserade avgifter ökar inte gemenskapens finansiella autonomi nämnvärt. En enskilda skatt kan inte täcka gemenskapens budget, utan den avser komplettera/ersätta det nuvarande systemet för egna medel. En överföring av finansieringen av unionens budget från nationell behörighet till unionens behörighet försämrar också möjligheterna att kontrollera utvecklingen av de offentliga utgifterna. Att kommissionen och andra EU-organ ges rätt att direkt beskatta medlemsstaternas medborgare innebär ett principiellt stort steg mot unionens utveckling till förbundsstat, dvs. rätt för förbundsstatsförvaltningen att beskatta sina medborgare.

6.2. Administrativa verkningar

Införandet av en korrigeringsmekanism i överensstämmelse med kommissionens förslag skulle öka kommissionens administrativa arbete oskäligt. Det förutses att inom den finansiella mekanismen under fyra år för samtliga medlemsstaters del sker en parallell beräkning av lättnaden i betalningsvillkoren för Förenade konungariket och beräkning av den generella korrigeringsmekanism som införts successivt på så sätt att beräkningen för respektive år pågår under en period om fyra år. Möjligheterna för medlemsländernas ekonomiförvaltning att förutse de framtida avgifterna försvagas således betydligt.

6.3. Konsekvenser för lagstiftningen

Kommissionens förslag har inga konsekvenser för den finska lagstiftningen.

7. Statsrådets ståndpunkt

Sedan ärendet behandlats i statsrådets finansutskott enligt 96 § 2 mom. i grundlagen meddelar finansministeriet som statsrådets ståndpunkt följande om kommissionens förslag:

Statsrådet omfattar kommissionens bedömning av att systemet för egna medel inte är öppet för insyn och att det är för invecklat, men att det har fungerat väl ur ekonomisk synvinkel. I synnerhet kommissionens uttalande om att lättnaden i betalningsvillkoren för Förenade konungariket skall avskaffas, bör understödjas. Förslagen i kommissionens rapport koncentrerar sig likväl i för hög grad på införandet av en EU-skatt. I de förslag som framställs i rapporten har man inte betonat behovet av att förenkla systemet, och i dem har inte heller beaktats slutsatserna från Europeiska rådets analytiska redogörelse i juni 2004. Statsrådet godkänner inte kommissionens förslag om att gemenskapens finansiella autonomi ökas genom införandet av en EU-skatt (beslutet om egna medel, artikel 9). Även den modell som föreslagits som finansiell mekanism för övergångsperioden leder till ett allt mer komplicerat och oöverskådligt system, vilket inte kan godtas (beslutet om egna medel och förordningen om ett system för korrigering av budgetobalanser). Den tekniska korrigering till följd av den handelspolitiska utvecklingen som ingår i kommissionens förslag kan däremot godkännas (beslutet om egna medel, artikel 2 punkt 1a).

Detaljerade ställningstaganden

1. I och med utvidgningen av unionen har det nuvarande systemet för egna medel utvecklats i en i grunden ohållbar riktning. Unionen och dess medborgare behöver framöver en finansiell mekanism som är enklare, mer öppen för insyn och mer rättvis än det nuvarande systemet och som svarar mot res-

pektive medlemslands förmåga att bära den börda som systemet innebär.

I anslutning till detta bör EU:s finansiella mekanism därför avsevärt förenklas inom ramen för maximandelen för egna medel, 1,24 procent av EU:s bruttonationalinkomst. Det föreslås att man i det system som nu revideras och som presenteras närmare i bilaga 3 skall övergå till medel som baserar sig på bruttonationalinkomsten och frångå medel som baserar sig på mervärdesskatt. Traditionella egna medel skall bibehållas.

2. Förenklingen av finansieringssystemet leder till att hela systemets struktur och synlighet i betydande grad förtydligas för EU-medborgarna. Det nya systemet bör vara fritt från alla lättnader i betalningsvillkoren.

3. Finland anser att kommissionens förslag om en generell korrigeringsmekanism gör den finansiella mekanismen allt mer komplicerad och minskar incitamenten för att bedriva en disciplinerad budgetpolitik.

Finland förhåller sig entydigt negativ till kommissionens förslag om en generell korrigeringsmekanism och anser att förslaget inte lämpar sig som grund för fortsatta förhandlingar i en situation där även de allra fattigas-

te medlemsländerna betalar en del av det finansiella bidraget för förmögnare medlemsstater som beviljas lättnader i betalningsvillkoren till EU:s budget.

4. I syfte att underlätta övergången till en ny finansiell mekanism anser Finland att den degressivt minskande kompensationen på budgetens utgiftssida tillfälligt kan utnyttjas till förmån för vissa medlemsländers nettobidragssbalans. Det totala beloppet för denna kompensation kan år 2007 utgöra högst 4 miljarder euro och år 2013 högst 2 miljarder euro.

5. Finland understöder inte att unionen beviljas en direkt beskattningsrätt, såsom kommissionen förslår, och understöder därmed inte införandet av en EU-skatt. Det föreslås att beslutet om egna medel skall innehålla ett omnämnande om att en heltäckande sakkunnigutredning om de alternativa modellerna för EU-avgiften samt om för- och nackdelarna med dem görs före år 2012. I den grupp som tillsätts för utredningen skall ingå företrädare för såväl kommissionen som medlemsstaterna. Kommissionens beredningsmandat (beslutet om egna medel, artikel 9) skall således ändras i enlighet med detta.

EU:s egna medel enligt EU:s preliminära budgetförslag för 2005

	Momsavgift, mn euro	Förenade ko- nungarikets be- talningslättnad, mn euro	Andel, %	BNI- avgift, mn euro	Traditionella egna medel (-25 %), mn euro	Sammanlagt, mn euro	Andel, %
BE	369	251	4,9	2 252	1 267	4 139	3,8
CZ	129	71	1,4	634	125	959	0,9
DK	244	172	3,3	1 542	239	2 198	2,0
DE	3 028	330	6,4	17 055	2 529	22 942	21,1
EE	13	7	0,1	65	18	103	0,1
EL	275	150	2,9	1 347	169	1 941	1,8
ES	1 307	714	13,8	6 398	814	9 233	8,5
FR	2 445	1 430	27,7	12 819	1 157	17 852	16,4
IE	197	107	2,1	963	115	1 383	1,3
IT	1 801	1 185	23,0	10 622	1 210	14 818	13,6
CY	20	11	0,2	98	19	148	0,1
LV	15	9	0,2	82	13	119	0,1
LT	26	16	0,3	143	44	228	0,2
LU	37	20	0,4	179	13	249	0,2
HU	130	71	1,4	637	191	1 029	0,9
MT	7	4	0,1	35	12	59	0,1
NL	705	70	1,3	3 599	1 336	5 709	5,3
AT	346	35	0,7	1 818	186	2 385	2,2
PL	302	165	3,2	1 480	213	2 160	2,0
PT	215	118	2,3	1 054	102	1 488	1,4
SI	42	23	0,4	208	36	309	0,3
SK	49	30	0,6	266	60	405	0,4
FI	208	131	2,5	1 173	84	1 595	1,5
SE	387	42	0,8	2 194	303	2 926	2,7
UK	2 932	-5 162	-100,0	14 358	2 169	14 298	13,2
	15 231	0	0,00	81 019	12 424	108 674	100,0

Uppskattade budgetbalanser i netto enligt olika system för egna medel

Budgetbalanser i netto, % av BNI (i medeltal år 2008—2013)					Ändring jämfört med det nuvarande systemet, %-enheter		
	GKM	GKM + Övergångsarrangemang	Det nuvarande systemet	Inga ändringar	GKM	GKM + Övergångsarrangemang	Inga ändringar
UK	-0,51	-0,46	-0,25	-0,62	-0,26	-0,21	-0,37
NL	-0,48	-0,50	-0,56	-0,55	0,08	0,06	0,01
D	-0,48	-0,49	-0,54	-0,52	0,06	0,05	0,02
S	-0,45	-0,46	-0,50	-0,47	0,05	0,04	0,03
A	-0,41	-0,41	-0,38	-0,37	-0,03	-0,03	0,01
I	-0,35	-0,36	-0,41	-0,29	0,06	0,05	0,12
F	-0,33	-0,34	-0,37	-0,27	0,04	0,03	0,10
CY	-0,33	-0,34	-0,37	-0,28	0,04	0,03	0,09
DK	-0,25	-0,26	-0,31	-0,20	0,06	0,05	0,11
FIN	-0,19	-0,20	-0,25	-0,14	0,06	0,05	0,11
ES	0,26	0,25	0,23	0,32	0,03	0,02	0,09
IRL	0,51	0,50	0,47	0,56	0,04	0,03	0,09
M	1,10	1,09	1,06	1,16	0,04	0,03	0,10
B	1,27	1,26	1,21	1,32	0,06	0,05	0,11
SL	1,34	1,33	1,31	1,40	0,03	0,02	0,09
P	1,54	1,53	1,50	1,60	0,04	0,03	0,10
GR	2,20	2,19	2,16	2,25	0,04	0,03	0,09
H	3,09	3,09	3,06	3,15	0,03	0,03	0,09
CZ	3,21	3,20	3,17	3,26	0,04	0,03	0,09
SK	3,31	3,30	3,27	3,36	0,04	0,03	0,09
EE	3,79	3,78	3,76	3,85	0,03	0,02	0,09
PL	3,80	3,79	3,76	3,85	0,04	0,03	0,09
LT	4,44	4,43	4,41	4,50	0,03	0,02	0,09
LV	4,45	4,44	4,40	4,51	0,05	0,04	0,11
L	5,84	5,83	5,80	5,89	0,04	0,03	0,09

GKM = generell korrigeringsmekanism

En positiv ändring innebär förbättrad nettonbalans.

FINLANDS FÖRSLAG TILL REVIDERING AV EU:S FINANSIELLA MEKANISM

EU:s finansiella mekanism bör förenklas betydligt

I och med unionens utvidgning har EU:s finansiella mekanism utvecklats i en ohållbar riktning. Det är dags att omvärdera EU:s finansiella mekanism. Om det nuvarande systemet bibehålls innebär detta att även de allra fattigaste nya medlemsländerna betalar en del av det finansiella bidraget för förmögnare medlemsstater som beviljas lättnader i betalningsvillkoren till EU:s budget. För detta finns ingen grund.

EU:s finansiella mekanism bör förenklas och strömlinjeformas betydligt. Systemet skall inom ramen för taket på 1,24 procent av EU:s bruttonationalinkomst för de nuvarande egna medlen utvecklas så att det blir fritt från olika arrangemang med lättnader i betalningsvillkoren. Detta innebär att på utgiftssidan bör lättnader av det nuvarande slaget inte beviljas något medlemsland.

Detta resulterar i en betydligt enklare och bättre fungerande finansiell mekanism för EU än den nuvarande.

Den nya strukturen för systemet för egna medel

I den finansiella mekanism som nu revideras bör man övergå till medel som baserar sig på bruttonationalinkomsten och frånga medel som baserar sig på mervärdesskatt. Traditionella egna medel bör bibehållas.

Reduceringen av källorna inom den finansiella mekanismen och förenklandet av systemet medför att strukturen av EU:s finansiella mekanism och dess synlighet i betydande grad förtydligas för EU-medborgarna. För att underlätta övergången till det nya systemet föreslås att man vid behov skall kunna tillämpa en tillfällig och degressivt sjunkande kompensation på budgetens utgiftssida. Anslagsbehovet för denna eventuella kompensation skall behandlas som specialutgifter (under egen rubrik) inom taket för totalutgifterna i de ekonomiska ramarna.

Inget behov av en generell korrigeringsmekanism eller EU-skatt

Den s.k. generella korrigeringsmekanism som planerats av kommissionen gör systemet ännu mer komplicerat samtidigt som den minskar incitamenten för att bedriva en disciplinerad budgetpolitik. Den nya mekanismen förstärker ytterligare bristen på insyn i EU:s budget och finansiering för EU-medborgarna. Vidare gör den hela beräknings- och beslutsfattandeprocessen oförutsägbar. I den generella korrigeringsmekanismen krävs ett flertal ändringar och justeringar, vilket gör att det blir mycket svårt att analysera vilka budgetverkningar den har för de olika medlemsländerna. Dessutom minskar den incitamenten för en disciplinerad budgetpolitik. Finland förhåller sig entydigt negativt till nämnda mekanism.

Finland understöder inte införandet av en EU-skatt. Finland anser att EU:s nya ekonomiska ramar och reformen av den finansiella mekanismen bildar en helhet som tillfredsställer alla medlemsländer och som klart stakar ut tiden efter år 2013.

Rapport om de alternativa modellerna för EU:s finansieringskällor

Unionens finansiella mekanism bör i allt högre grad utvecklas till ett instrument för ekonomisk planläggning. För att kunna åstadkomma en bestående och ekonomisk finansieringslösning för unionen och medlemsländerna är det nödvändigt att taket för egna medel bibehålls oförändrat även på lång sikt.

Det föreslås att i beslutet om egna medel tas in ett omnämnande om att en heltäckande sak-

kunnigutredning om de alternativa modellerna för EU-avgiften samt om för- och nackdelarna med dem görs före år 2012. I den grupp som tillsätts för utredningen bör ingå företrädare för såväl kommissionen som medlemsstaterna.