I

(Meddelelser)

REVISIONSRETTEN

UDTALELSE Nr. 8/99

om forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(1999/C 310/01)

REVISIONSRETTEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 248, stk. 4, samt artikel 269,

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, særlig artikel 173,

under henvisning til finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget ([1]), senest ændret ved Rådets forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 2779/98 af 17. december 1998 ([2]), særlig artikel 2 og 4, stk. 1,

under henvisning til Rådets direktiv 89/130/EØF, Euratom af 13. februar 1989 om harmonisering af fastlæggelsen af bruttonationalindkomsten i markedspriser ([3]),

under henvisning til Det Europæiske Nationalregnskabssystem (ENS 1995),

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 2223/96 af 25. juni 1996 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab ([4]),

under henvisning til Kommissionens arbejdsdokument om metoden til beregning af korrektionen af budgetuligevægte,

under henvisning til Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter ([5]),

under henvisning til Rådets anmodning af 4. august 1999 om at afgive udtalelse om dette forslag, og som Revisionsretten modtog den 9. august 1999, og

ud fra følgende betragtninger:

Det Europæiske Råd forsamlet i Berlin den 24. og 25. marts 1999 konkluderede, at ordningen for de egne indtægter bør ændres; Det Europæiske Råd fastslog, at ordningen skal være rimelig, gennemsigtig, omkostningseffektiv og enkel, samt at den bør være baseret på kriterier, som bedst muligt afspejler hver enkelt medlemsstats bidragsevne;

Det Europæiske Råd fandt det hensigtsmæssigt at forhøje den procent af de traditionelle egne indtægter, som medlemsstaterne tilbageholder til dækning af opkrævningsomkostningerne, fra 10 % til 25 %;

det er i Den Europæiske Unions interesse, at den har en stabil finansieringsordning, hvor samtlige medlemsstater deltager i finansieringen af budgettet efter samme principper; i denne ordning skal der være sammenhæng mellem arten af de valgte indtægter og opkrævnings- og kontrolmetoderne;

virkningerne af budgetpolitikken, og ikke pengestrømmene, er de bedste indikatorer for eventuelle budgetuligevægte; når budgetmyndigheden vedtager de finansielle overslag og budgettet, har den mulighed for at styre virkningerne af fællesskabsfinansieringerne i en bestemt retning, også geografisk —

([1]) EFT L 356 af 31.12.1977, s. 1.
([2]) EFT L 347 af 23.12.1998, s. 3.
([3]) EFT L 49 af 21.2.1989, s. 26.
([4]) EFT L 310 af 30.11.1996, s. 1.

([5]) Dokument udarbejdet af Kommissionen, ref. 99/0139 (CNS) — dok. 10029/99 — KOM(1999) 333 endelig udg. af 8. juli 1999.

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

GENERELLE BEMÆRKNINGER

Videreførelse af den nuværende ordning

1. I forlængelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Berlin opretholdes den nuværende ordning for de egne indtægter i forslaget til afgørelse, dog med en række justeringer, som medfører en anden fordeling af de finansielle byrder mellem medlemsstaterne. Ordningen er stort set den samme som den, der har været i kraft siden 1988. I de forløbne år har Revisionsretten ([1]), Europa-Parlamentet, Kommissionen, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget påpeget en lang række problemer i forbindelse med ordningen, specielt at den ikke fungerer godt nok, at bestemmelserne i ordningen ikke er sammenhængende, og at den ikke er gennemskuelig.

Ordningen er kompliceret

2. Retten har tidligere påpeget ([2]), at den nuværende ordning er lige så detaljeret som et klassisk budgetsystem baseret på skatteindtægter, og at den har en opbygning og en funktionsmåde, som synes at stå i misforhold til moms- og BNI-indtægternes karakter.

3. Det gør strukturen yderligere kompliceret og ikke særlig kohærent, at der på en gang opretholdes de to indtægtskilder moms- og BNI-indtægten. Statistiske tal indvirker nemlig i vid udstrækning på momsberegningsgrundlaget, som ikke er baseret direkte på de afgifter, som de afgiftspligtige har angivet. For at give momsindtægten mindre vægt i finansieringen af budgettet er det fastsat i ordningen, at beregningsgrundlaget ikke kan overstige 50 % af BNI, og derfor vil syv medlemsstaters ([3]) momsberegningsgrundlag blive udjævnet i år 2000. De finansielle bidrag på grundlag af momsindtægten er derfor i høj grad baseret på de samme tal som BNI-indtægten.

4. Som en løsning på problemet med budgetuligevægtene er det fastsat i ordningen, at en medlemsstats overførsler skal nedsættes ved korrektion. Det er kompliceret at beregne korrektionen, som fastsættes på grundlag af flere regnskabsår. Først beregnes et overslag, derefter foretages en ny beregning, og til sidst fastsættes den endelige korrektion. Vedtagelsen af denne afgørelse kunne have været en lejlighed til, bl.a. på grundlag af Kommissionens tidligere forslag ([4]), at forenkle metoden til beregning og finansiering af korrektionen, og dermed også til at gøre ordningen mere gennemskuelig.

Budgetuligevægtene

5. I 1984 besluttede Det Europæiske Råd ([5]), at »enhver stat, der i forhold til sin relative velstand bærer en for tung budgetbyrde, til sin tid vil kunne opnå en justering«. Det Europæiske Råd fastslog i den forbindelse også, at udgiftspolitikken på langt sigt var det vigtigste middel til løsning af problemet med budgetuligevægtene.

6. Dette problem er endnu ikke blevet løst via udgiftspolitikken. Princippet om indtægtsjustering har således været gældende i 15 år.

7. Begreberne »en for tung budgetbyrde« og en medlemsstats »relative velstand« er stadig ikke defineret præcist og objektivt. Dermed er det også umuligt at indføre en generel ordning, når hver enkelt medlemsstat i princippet kan opnå en sådan justering.

8. Korrektionen beregnes på basis af differencen mellem de indtægter, der er overført til fællesskabsbudgettet, og betalingerne fra Den Europæiske Union. Såvel Revisionsretten som Kommissionen har tidligere påpeget ([6]), at budgetsaldiene fører til en fejlfortolkning af de fordele, som fællesskabspolitikken giver. Det Europæiske Råd forsamlet i Berlin erkendte i øvrigt, at forskellige faktorer indvirker direkte eller indirekte på budgetuligevægtene, f.eks. det samlede udgiftsniveau, reformerne af EU's politikker, udgifternes sammensætning og strukturen i de egne indtægter ([7]).

SÆRLIGE BEMÆRKNINGER

Artikel 2, 3, 4, 8 og 10

9. Når den nye afgørelse træder i kraft, vil Rådets forordning (EF) nr. 2223/96 af 25. juni 1996 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab (ENS 1995) blive gældende for de egne indtægter. I forslaget til afgørelse henvises der til gross national product (GNP) (bruttonationalindkomsten). Dette aggregat er ikke medtaget under de aggregater, der er

([1]) Udtalelse nr. 8/93 om status over ordningen for egne indtægter fra 1988 under henvisning til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh (ikke off entliggjort i EFT) og særberetning nr. 6/98 om status over ordningen for moms- og BNI-indtægter, EFT C 241 af 31.7.1998, s. 58.

([2]) Særberetning nr. 6/98, punkt 5.2.

([3]) Grækenland, Spanien, Irland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Det Forenede Kongerige. Forslag til almindeligt budget for regnskabsåret 2000, bind 1, tabel 1.

([4]) Finansiering af Den Europæiske Union, særlig punkt 1.3.1 og bilag 4, KOM(1998) 560 endelig udg. af 7. oktober 1998.

([5]) Det Europæiske Råd forsamlet i Fontainebleau den 25. og 26. juni 1984.

([6]) Særberetning nr. 6/98, punkt 3.29-3.33. Finansiering af Den Europæiske Union, KOM(1998) 560 endelig udg. af 7. oktober 1998, punkt 2, s. 17-20.

([7]) Jf. formandskabets konklusioner, punkt 68.

defineret i forordningen, selv om det fastslås heri, at GNP som begreb er identisk med gross national income (GNI) (bruttonationalindkomsten (BNI) i markedspriser) ([1]).

10. Det er derfor ikke længere relevant at henvise til »gross national product« (GNP) i forslaget til afgørelse, det ville være mere hensigtsmæssigt at anvende begrebet »gross national income« (GNI). Dermed undgås det i øvrigt også, at Rådet på et senere tidspunkt skal definere, hvilket aggregat der skal anvendes på de egne indtægter.

Artikel 2, stk. 3

11. I forslaget til afgørelse foreslås det, at den del af de traditionelle egne indtægter (landbrugsafgifter, sukker- og isoglukoseafgifter og told), som medlemsstaterne opkræver på Den Europæiske Unions vegne og for dennes regning, og som medlemsstaterne kan tilbageholde til dækning af omkostningerne i forbindelse med opkrævning, kontrol, bekæmpelse af svig og rapportering, forhøjes fra 10 % til 25 %.

12. Medlemsstaterne kan i dag tilbageholde 10 % til dækning af opkrævningsomkostningerne. Procentsatsen er fast, og medlemsstaterne er ikke forpligtede til at fremlægge dokumentation herfor. Dette beløb, som i realiteten er en udgift, opføres på budgettet som negativ indtægt. Dermed fraviges princippet om, at der ikke må foretages modregning mellem indtægter og udgifter ([2]).

13. Kommissionen bør begrunde denne betydelige forhøjelse, som er på en fast procent og gælder for samtlige medlemsstater uden undtagelse, yderligere. I realiteten er der tale om en udgift på flere milliarder EUR ([3]), og derfor bør der, som det fastslås i finansforordningen ([4]), i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning fastsættes præcise og målbare mål for denne udgift. Når de nationale administrationers effektivitet ikke evalueres, når der ikke er nogen procedure til efterprøvelse af de faktiske omkostninger, og når resultaterne af opkrævningsarbejdet ikke kontrolleres, er denne foranstaltning egentlig mere en rabat end en godtgørelse af opkrævningsomkostningerne.

14. Det Europæiske Råd påpegede i øvrigt, at forhøjelsen kun skulle dække opkrævningsomkostningerne ([5]), men i forslaget til afgørelse foreslås det, at forhøjelsen skal dække andre områder, såsom bekæmpelse af svig og kontrol af sundheds- og sikkerhedskrav ([6]). Såfremt der skal finansieres andre udgifter end dem, der har direkte relation til opkrævningen af de traditionelle egne indtægter, er den eneste forskriftsmæssige og gennemskuelige fremgangsmåde, at der i overensstemmelse med principperne fastlagt i artikel 271 EF og i finansforordningen oprettes poster på budgettet til sådanne udgifter.

15. Specielt hvad angår foranstaltningerne til bekæmpelse af svig, er medlemsstaterne allerede i medfør af artikel 280 EF forpligtede til at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af enhver form for svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, altså ikke kun svig på området de traditionelle egne indtægter.

16. Opretholdelsen af en tilbageholdelsessats på 10 % for de beløb, der er fastlagt, eller som burde have været fastlagt inden den 31. december 2000, vil i flere år komplicere regnskabsføringen af de beløb, der stilles til rådighed, selv om den finansielle effekt ikke er særlig stor. Derfor vil det være hensigtsmæssigt at begrænse effekten til en overgangsperiode, som f.eks. den periode i regnskabsåret 2001, hvor de beløb, der vedrører tidligere regnskabsår, fastlægges.

Artikel 2, stk. 4

17. Den ensartede sats for momsindtægterne vil fortsat blive beregnet på grundlag af tre faktorer, nemlig den maksimale sats, jf. artikel 2, stk. 4, litra a), i forslaget til afgørelse, korrektionsbeløbet og finansieringen af korrektionsbeløbet. Fra den maksimale sats trækkes hvert år et bestemt beløb svarende til »en fastfrossen sats«, der skal dække finansieringen af korrektionerne. Det giver unødige komplikationer og indebærer, at der skal foretages beregninger, som ikke er særlig gennemskuelige. Som nævnt i punkt 4 havde det været hensigtsmæssigt at tage de forslag om forenkling, som Kommissionen selv har forelagt, i betragtning.

18. Såfremt den nuværende formulering af stk. 4 opretholdes, ville det være hensigtsmæssigt at begrunde, at der anvendes en »fastfrossen sats«, f.eks. i en betragtning til forslaget til afgørelse.

Artikel 2, stk. 7

19. Retten henviser til bemærkningerne i punkt 10.

Artikel 3, stk. 1 og 2

20. I overensstemmelse med den gældende terminologi bør »forpligtelsesbevillinger« erstattes af »bevillinger til forpligtelser« og »betalingsbevillinger« af »bevillinger til betalinger«. Tilsvarende gælder tiende betragtning i forslaget til afgørelse.

([1]) Forordning (EF) nr. 2223/96, punkt 8.94, EFT L 310 af 30.11.1996, s. 243 og 244.

([2]) Jf. finansforordningens artikel 4.

([3]) For regnskabsåret 1998 blev der krediteret medlemsstaterne 1,6 mia. EUR for omkostninger ved opkrævning af de traditionelle egne indtægter. Havde man i 1998 anvendt en sats på 25 %, ville der have været tale om 3,9 mia. EUR.

([4]) Jf. finansforordningens artikel 2, stk. 1, andet punktum: »Der skal opstilles kvantitative mål, og virkeliggørelsen heraf skal kontrolleres«.

([5]) Jf. formandskabets konklusioner, punkt 71.

([6]) KOM(1999) 333 endelig udg. af 8. juli.1999, s. 4, punkt 2, tredje afsnit.

Artikel 3, stk. 4

21. Det bør defineres, hvad der forstås ved »betydelige ændringer«, og der bør fastsættes et loft, eller det bør anføres, hvilken myndighed der skal træffe beslutning herom.

Artikel 4

22. Retten henviser til bemærkningerne i punkt 4 og 8.

23. Det Europæiske Råd forsamlet i Berlin bekræftede konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Fontainebleau i 1984 ([1]) og gav dermed samtlige medlemsstater mulighed for at drage fordel af en sådan korrektion. Det ville derfor være hensigtsmæssigt at anføre, under hvilke betingelser en medlemsstat kan udnytte en sådan mulighed, uden at det bliver nødvendigt at ændre afgørelsen om de egne indtægter, som skal ratificeres af medlemsstaterne.

Artikel 4, litra b)

24. I forslaget til afgørelse defineres det ikke, hvad der forstås ved »fordelte udgifter«. Kriterierne for fordelingen af fællesskabsudgifterne på medlemsstaterne bør derfor præciseres.

Artikel 4, litra f)

25. Som den foreslåede tekst er formuleret, vil udvidelsesudgifternes effekt på korrektionen ikke kunne ophæves fuldstændig. Efter udvidelsen skal nemlig kun udgifterne i året før udvidelsen tages i betragtning ved beregningen af korrektionen. På grundlag af de finansielle overslag ([2]) kan det imidlertid beregnes, at udgifterne efter udvidelsen på sigt vil blive fem gange så høje som udgifterne før udvidelsen. Det Europæiske Råd forsamlet i Berlin ønskede at sikre, at de udgifter, der ikke er omfattet af en kompensation, heller ikke bliver det efter udvidelsen ([3]). Spørgsmålet er, om denne betingelse opfyldes, således som forslaget til afgørelse er formuleret.

Artikel 5, stk. 1

26. Det foreslås, at første punktum i andet afsnit formuleres som følger: »Medlemsstaternes andel i denne finansiering beregnes først på grundlag af hver medlemsstats bruttonationalindkomsts (BNI) andel af Den Europæiske Unions samlede BNI, idet der ses bort fra Det Forenede Kongerige; den tilpasses dernæst, ...«.

Artikel 5, stk. 2

27. I overensstemmelse med gældende praksis bør det her anføres, at finansieringen af korrektionen allerede er opført under et bestemt budgetkapitel.

Artikel 5, stk. 3

28. Det er fastsat i forslaget til afgørelse, at »Kommissionen foretager de beregninger, der er nødvendige«, men kriterierne for sådanne beregninger defineres ikke fuldt ud, jf. eksemplet i punkt 24. Det skaber uklarhed med hensyn til, hvad Kommissionens opgave består i. Spørgsmålet er, om det blot pålægges Kommissionen at foretage en beregning, eller om den er beføjet til at fastlægge andre elementer, således at det bliver muligt at foretage en sådan beregning.

29. Den nuværende praksis viser, at den ansvarlige tjeneste i Kommissionen har fastlagt en »beregningsmåde« og defineret reglerne for beregning og finansiering af korrektionen. Dette interne dokument supplerer i realiteten en række af de kriterier, som er nævnt i afgørelsen om de egne indtægter, herunder definitionen på begrebet »fordelte udgifter«.

30. Det er forståeligt, at man af praktiske grunde foretrækker at definere bestemte kriterier, som skal anvendes ved beregningen af korrektionen, på et senere tidspunkt i en anden retsakt. Men i så fald bør der tages hensyn til kravene om gennemskuelighed og retssikkerhed. Retten noterer sig, at artikel 8, stk. 2, i forslaget skal give Rådet mulighed for at vedtage gennemførelsesbestemmelser.

Artikel 6

31. I den gældende afgørelse om de egne indtægter henvises der i en bestemmelse svarende til artikel 6 i det nye forslag til reglen om, at indtægterne ikke må øremærkes til bestemte udgifter. Henvisningen til denne regel bør opretholdes.

Artikel 8, stk. 1, første afsnit

32. Sidste punktum i dette afsnit bør læses »... litra a) **til litra d)**«.

Artikel 8, stk. 2

33. Revisionsretten skal i henhold til artikel 248 EF, stk. 2, efterprøve lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne og sikre sig, at den økonomiske forvaltning har været

([1]) Jf. formandskabets konklusioner, punkt 68.
([2]) Interinstitutionel aftale af 6. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren, EFT C 172 af 18.6.1999, s. 15.
([3]) Jf. formandskabets konklusioner, punkt 72.

forsvarlig. Det fastslås i andet afsnit i samme stykke, at revision af indtægterne sker på grundlag af fastlæggelse og indbetalinger af indtægter til Fællesskabet.

34. Som Revisionsrettens kontrol og revision er fortolket i artikel 8, stk. 2, i forslaget til afgørelse, er der tale om en ændring af en af traktatens bestemmelser uden om den procedure, der er fastlagt for sådanne ændringer.

35. Under alle omstændigheder kan den foreslåede bestemmelse efter Rettens opfattelse ikke få den virkning, at Rettens kontrolbeføjelser, som er forankret i traktaten, indskrænkes.

Artikel 9

36. I 1998 forelagde Kommissionen en rapport om, hvordan ordningen for egne indtægter fungerer ([1]). Det ville være hensigtsmæssigt at anføre, hvilken form for undersøgelser Kommissionen skal foretage af problemet med budgetuligevægtene.

Artikel 10, stk. 1

37. Artikel 10, stk. 1, tredje afsnit, sidste punktum, bør læses »artikel 2, stk. 3, og **artikel** 4«.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 7. oktober 1999.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

([1]) Finansiering af Den Europæiske Union, KOM(1998) 560 endelig udg. af 7. oktober 1998.