I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 8/99

om rådets förslag till beslut om Europeiska unionens system för egna medel

(framlagt i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(1999/C 310/01)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 248.4 och artikel 269 i detta,

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt artikel 173 i detta,

med beaktande av budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget ([1]), senast ändrad genom rådets förordning (EG, EKSG, Euratom) nr 2779/98 av den 17 december 1998 ([2]), särskilt artikel 2 och artikel 4.1 i denna,

med beaktande av rådets direktiv 89/130/EEG, Euratom av den 13 februari 1989 om harmonisering av beräkningen av bruttonationalinkomst till marknadspriser ([3]),

med beaktande av Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS, 1995),

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 2223/96 av den 25 juni 1996 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen ([4]),

med beaktande av kommissionsavdelningarnas arbetsdokument om beräkningsmetoder för korrigering av obalanser i budgeten,

med beaktande av rådets förslag till beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel, framlagt av kommissionen ([5]),

med beaktande av rådets begäran av den 4 augusti 1999 om revisionsrättens yttrande om detta förslag, vilken revisionsrätten mottog den 9 augusti 1999, och

av följande skäl:

Vid Europeiska rådets möte i Berlin den 24 och 25 mars 1999 fastställdes det att det var lägligt att ändra systemet för egna medel och att systemet skall vara rättvist, medge insyn, vara kostnadseffektivt och enkelt. Systemet skall också grundas på kriterier som så bra som möjligt tar hänsyn till varje medlemsstats bidragsförmåga.

Europeiska rådet beslutade att öka den andel av traditionella egna medel som medlemsstaterna innehåller för uppbördskostnader från 10 % till 25 %.

Det ligger i Europeiska unionens intresse att dess finansieringssystem är stabilt och att alla medlemsstater bidrar till finansieringen av budgeten enligt samma principer. I systemet måste finnas ett samband mellan vilka slag av egna medel som väljs och uppbörds- och kontrollmetoderna.

Det är effekterna av budgetpolitiken och inte de enkla finansiella flödena som ger den bästa indikationen på eventuella obalanser i budgeten. När budgetplanen och budgeten antas kan den budgetansvariga myndigheten styra, även geografiskt, effekterna av gemenskapsfinansieringen.

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

([5]) Kommissionens dokument ref. 99/0139(CNS) – doc 10029/99 – KOM(1999) 333 slutlig, 8.7.1999.

ALLMÄNNA IAKTTAGELSER

En fortsättning på det nuvarande systemet

1. Till följd av slutsatserna från Europeiska rådets möte i Berlin bibehålls i beslutsförslaget i stort sett det nuvarande systemet för egna medel, även om vissa justeringar gjorts för att omfördela den finansiella bördan mellan medlemsstaterna. I huvudsak förblir systemet som det som varit i kraft sedan 1988. Många problem avseende systemets funktion, bristande konsekvens och möjlighet till insyn har tidigare tagits upp av bl.a. revisionsrätten ([1]), Europaparlamentet, kommissionen, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

Komplicerade bestämmelser

2. Det nuvarande systemet är lika detaljerat som ett klassiskt budgetsystem baserat på skatteinkomster och dess struktur och funktion tycks vara överdrivna i förhållande till de slag av finansiella bidrag som kommer från moms och BNI, vilket revisionsrätten redan påpekat ([2]).

3. Att bibehålla egna medel både från moms och från BNI leder t.ex. till att en komplicerad och ganska inkonsekvent struktur förstärks. Beräkningsunderlaget för momsmedel, som inte direkt grundas på en skattebas som de skattskyldiga uppgivit, påverkas nämligen i hög grad av statistiska uppgifter. För att minska den vikt som momsmedlen har vid finansieringen av budgeten fastställs i systemet att beräkningsunderlaget skall begränsas till den andel som inte överstiger 50 % av BNI, vilket år 2000 blir fallet för sju medlemsstater ([3]). Bidragen som baseras på momsmedel grundar sig således till stor del på samma uppgifter som bidragen från BNI-medel.

4. För att lösa problemet med obalanser i budgeten kan man i systemet minska en medlemsstats inbetalningar genom en korrigering. Beräkningen av denna korrigering är komplicerad och omfattar flera budgetår eftersom det först görs en uppskattning av den, sedan en revidering och till sist ett slutligt fastställande. På grundval av bl.a. kommissionens tidigare förslag ([4]) hade antagandet av detta beslut kunnat vara ett lämpligt tillfälle att förenkla beräkningen och finansieringen av korrigeringen och på så sätt kunde bättre insyn också införas i systemet.

Frågan om obalanser i budgeten

5. Europeiska rådet erkände 1984 ([5]) att varje medlemsstat som belastas med alltför stora budgetutgifter med hänsyn till sitt relativa välstånd vid rätt tidpunkt kan få åtnjuta en korrigering. Samtidigt uppgavs att utgiftspolitiken var den viktigaste delen när frågan om obalanserna i budgeten skulle lösas på sikt.

6. Denna fråga har sedan dess inte kunnat lösas genom utgiftspolitiken. Principen om en inkomstkorrigering finns fortfarande kvar efter femton år.

7. En exakt och objektiv definition av begrepp som ”alltför stora budgetutgifter” och ”relativa välstånd” i en medlemsstat saknas fortfarande. Detta innebär också att det är omöjligt att inrätta ett generellt system eftersom varje medlemsstat i princip skulle kunna åtnjuta en sådan korrigering.

8. Beräkningen av korrigeringen grundar sig på saldot mellan inbetalningar till gemenskapsbudgeten och de utbetalningar som erhålls från Europeiska unionen. Budgetsaldona ger en dålig bild av de fördelar som gemenskapspolitiken medför, vilket revisionsrätten och kommissionen redan påpekat ([6]). Vid Europeiska rådets möte i Berlin erkändes för övrigt att ”det finns olika faktorer som direkt eller indirekt inverkar på obalanser i budgeten, som den allmänna utgiftsnivån, innehållet i politiska reformer, utgifternas sammansättning och strukturen i fråga om egna medel” ([7]).

SÄRSKILDA IAKTTAGELSER

Artiklarna 2, 3, 4, 8 och 10

9. När det nya beslutet träder i kraft kommer rådets förordning (EG) nr 2223/96 av den 25 juni 1996 om Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen (ENS 1995) att börja gälla för egna medel. I beslutsförslaget refereras till bruttonationalinkomsten (BNI) eller ”gross national product” (GNP). Detta aggregat finns inte bland dem som definieras i ovannämnda

([1]) Yttrande nr 8/93 om utvärdering av systemet för egna medel som inrättades 1988 med hänsyn till slutsatserna från Europeiska rådets möte i Edinburgh (ej offentliggjort i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*), Särskild rapport nr 6/98 om utvärdering av systemet för medel som härrör från moms och BNI (EGT C 241, 31.7.1998, s. 58–80).

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

([3]) Grekland, Spanien, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Förenade kungariket. Förslag till allmän budget för budgetåret 2000, vol. 1, tabell 1.

([4]) Finansieringen av Europeiska unionen, bl.a. punkt 1.3.1 och bilaga 4, KOM(1998) 560 slutlig, 7.10.1998.

([5]) Europeiska rådets möte i Fontainebleau den 25 och 26 juni 1984.

([6]) Särskild rapport nr 6/98, punkterna 3.29 till 3.33. Finansieringen av Europeiska unionen, KOM(1998) 560 slutlig, 7.10.1998, punkt 2, s. 17 till 20.

([7]) Ordförandeskapets slutsatser, punkt 68.

förordning, även om man där preciserar att begreppet praktiskt taget är identiskt med ”gross national income” (GNI). På svenska motsvaras båda begreppen av BNI ([1]).

10. Referensen till ”gross national product” är inte längre relevant i detta sammanhang. Det vore bättre att i beslutsförslaget hänvisa till ”gross national income”. Då skulle man undvika att rådet senare måste definiera det aggregat som skall gälla för egna medel.

Artikel 2.3

11. Det har föreslagits att av de traditionella egna medel (jordbrukstullar, socker- och isoglukosavgifter och tullar) som medlemsstaterna uppbär för Europeiska unionens räkning, skall den del som medlemsstaterna kan innehålla för att täcka kostnader för uppbörd, övervakning, bedrägeribekämpning och deklaration ökas från 10 % till 25 %.

12. Den nuvarande procentsatsen på 10 % medges som ett fast avdrag för att täcka medlemsstaternas uppbördskostnader, utan att de måste visa upp underlag för dessa. Denna kredit, som egentligen är en utgift, tas i budgeten upp som en negativ inkomst vilket strider mot principen om att inkomster och utgifter inte får justeras mot varandra ([2]).

13. Den föreslagna ökningen behöver förtydligas med tanke på dess omfattning och på att det är ett fast avdrag som inte differentieras efter medlemsstat. Eftersom det egentligen gäller en utgift på flera miljarder euro ([3]) kan den inte kopplas bort från ett exakt och mätbart mål, i enlighet med en av principerna om sund ekonomisk förvaltning som nämns i budgetförordningen ([4]). Så länge det inte har gjorts någon utvärdering av de nationella myndigheternas effektivitet och det inte finns något förfarande för att kontrollera verkliga kostnader och framsteg som gjorts vid uppbörden, liknar denna åtgärd mer en återbäring än en kompensation för uppbördskostnader.

14. Fastän Europeiska rådet hade uppgett att ökningen i fråga hade som målsättning att täcka endast uppbördskostnaderna ([5]), redogörs i beslutsförslaget för andra motiv som t.ex. bedrägeribekämpning, hälsa och säkerhet ([6]). Om andra utgifter än sådana som har direkt samband med uppbörden av traditionella egna medel skall finansieras, är den enda korrekta möjligheten som medger insyn att inrätta utgiftsrubriker i budgeten, enligt principerna i artikel 271 i EG-fördraget och i budgetförordningen.

15. Särskilt vad gäller bedrägeribekämpningsåtgärderna utgör redan artikel 280 i EG-fördraget ett åtagande för medlemsstaterna om att vidta åtgärder mot alla bedrägerier som skadar gemenskapens finansiella intressen och det gäller inte endast området för traditionella egna medel.

16. Att man behåller procentsatsen för innehållande på 10 % för de belopp som fastställts, eller som borde ha fastställts före den 31 december 2000, komplicerar bokföringen av tillhandahållandet under flera år medan däremot den finansiella effekten är av mindre betydelse. Det vore därför bättre att begränsa effekten till en övergångsperiod som t.ex. perioden för fastställandena under budgetåret 2001 avseende tidigare år.

Artikel 2.4

17. Beräkningen av den enhetliga procentsatsen för momsmedel beror även i fortsättningen på tre faktorer: den maximala procentsats som fastställs i artikel 2.4 a i beslutsförslaget, korrigeringsbeloppet samt dess finansiering. Den maximala procentsatsen minskas varje år med ett särskilt belopp, en s.k. fast sats, som skall täcka finansieringen av korrigeringen. Denna situation leder till onödiga komplikationer och beräkningar som är svåra att få insyn i. Som påpekas i punkt 4 hade det varit bättre att beakta de förslag till förenklingar som kommissionen själv har lagt fram.

18. Om punkt 4 kommer att behållas som den ser ut nu, vore det lämpligt att de anledningar som ligger till grund för dessa ”fasta satser” förklaras, t.ex. i ett av skälen i inledningen till beslutsförslaget.

Artikel 2.7

19. Revisionsrätten upprepar sina iakttagelser under punkt 10.

Artiklarna 3.1 och 3.2

20. För att stämma med befintlig terminologi bör ”åtagandebemyndiganden” ersättas av ”anslag för åtaganden” och ”betalningsbemyndiganden” av ”anslag för betalningar”. Samma sak gäller det tionde skälet i beslutsförslaget. Detta påpekande gäller inte den svenska versionen.

([1]) Förordning (EG) nr 2223/96, punkt 8.94 (EGT L 310, 30.11.1996, s. 243 och 244).
([2]) Princip fastställd i artikel 4 i budgetförordningen.
([3]) 1,6 miljarder euro tilldelades medlemsstaterna för budgetåret 1998 för uppbördskostnader för traditionella egna medel. En tillämpning av 25 % 1998 hade gett ett belopp på 3,9 miljarder euro.
([4]) Artikel 2 första stycket andra meningen: ”Kvantifierade mål måste ställas upp och deras förverkligande skall övervakas”.
([5]) Ordförandeskapets slutsatser, punkt 71.
([6]) KOM(1999) 333 slutlig, 8.7.1999, punkt 2 tredje stycket, s. 4.

Artikel 3.4

21. Begreppet ”betydande förändringar” bör definieras så att ett tak fastställs eller också bör en instans utses som skall fatta beslut i denna fråga.

Artikel 4

22. Revisionsrätten upprepar sina iakttagelser under punkterna 4 och 8.

23. Besluten som fattades vid Europeiska rådets möte i Berlin ([1]), där besluten från rådets möte i Fontainebleau 1984 bekräftades, ger alla medlemsstater möjlighet att få åtnjuta en sådan korrigering. Det vore därför angeläget att precisera vilka villkor som måste uppfyllas för att en medlemsstat skall få utnyttja denna möjlighet utan att göra ändringar i beslutet om egna medel, vars antagande kräver nationella ratificeringsförfaranden.

Artikel 4 b

24. I beslutsförslaget definieras inte de ”fördelade utgifterna”. Kriterierna för fördelningen av gemenskapens utgifter mellan medlemsstaterna borde preciseras.

Artikel 4 f

25. Den framlagda texten ger inte möjlighet att helt kompensera korrigeringens effekter på utgifterna för utvidgningar. De utgifter som beräkningen av korrigeringen skall utgå ifrån begränsas efter anslutningen till utgifterna för året före utvidgningen. Med utgångspunkt från budgetplanen ([2]) kommer emellertid utgifterna efter anslutningen på sikt att vara fem gånger större än utgifterna före anslutningen. Europeiska rådet ville vid mötet i Berlin säkerställa att de utgifter som inte omfattas av någon kompensation i dag inte heller omfattas av någon sådan efter anslutningen ([3]). Frågan är om den föreslagna texten medför att detta villkor respekteras.

Artikel 5.1

26. Följande formulering av den första meningen i andra stycket föreslås: ”Kostnadsfördelningen skall först beräknas på grundval av varje medlemsstats bruttonationalinkomsts (BNI) andel av Europeiska unionens totala BNI, varvid Förenade kungariket skall undantas. Fördelningen skall sedan justeras ...”

Artikel 5.2

27. För att ta hänsyn till nuvarande praxis borde det här preciseras att finansieringen av korrigeringen redan tas upp i ett särskilt budgetkapitel.

Artikel 5.3

28. I beslutsförslaget fastställs att ”kommissionen skall göra de beräkningar som krävs”, men kriterierna definieras inte fullständigt som tidigare påpekats i bl.a. punkt 24. Det leder till en oklar situation vad gäller kommissionens uppgift. Frågan är om kommissionen skall utföra en enkel beräkning eller om den har befogenhet att komplettera beslutet så att beräkningen blir möjlig att utföra.

29. Nuvarande praxis har gett en ”beräkningsmetod” som tagits fram av den avdelning vid kommissionen som är behörig att definiera metoderna för beräkning, revidering och finansiering av korrigeringen. Detta interna dokument kompletterar de facto vissa kriterier i beslutet om egna medel, inklusive definitionen av ”fördelade utgifter”.

30. Man kan förstå att det särskilt av praktiska skäl anses vara bättre att i ett senare skede, i en annan handling, precisera vissa kriterier som är nödvändiga för beräkningen av korrigeringen. I så fall måste hänsyn tas till kraven på insyn och rättslig säkerhet. Revisionsrätten noterar att artikel 8.2 i beslutsförslaget är avsedd att ge rådet möjlighet att anta genomförandebestämmelser.

Artikel 6

31. I det nuvarande beslutet om egna medel påminns, med en formulering som motsvarar denna artikel, om regeln att inkomster inte får avsättas för vissa utgifter. Referensen till denna princip borde behållas.

Artikel 8.1 första stycket

32. Sista meningen skall läsas ”punkterna a **till d**”. Detta påpekande gäller inte den svenska versionen.

Artikel 8.2

33. Artikel 248.2 i EG-fördraget anförtror revisionsrätten uppgiften att granska lagligheten, korrektheten och den sunda ekonomiska förvaltningen av inkomster och utgifter. I artikelns andra

([1]) Ordförandeskapets slutsatser, punkt 68.
([2]) Interinstitutionellt avtal av den 6 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet (EGT C 172, 18.6.1999, s. 15).
([3]) Ordförandeskapets slutsatser, punkt 72.

stycke fastställs att granskningen av inkomsterna skall göras på grundval av fastställda belopp och inkomstbelopp som betalats in till gemenskapen.

34. I beslutsförslagets artikel 8.2 tolkas föremålen för revisionsrättens kontroller och granskningar på ett sådant sätt att fördragets bestämmelser ändras, vilket inte följer det förfarande som fastställts för detta ändamå;l.

35. Revisionsrätten anser i vilket fall att den föreslagna formuleringen inte kan leda till en begränsning av de granskningsbefogenheter som fördraget tilldelat den.

Artikel 9

36. Kommissionen lade redan 1998 fram en rapport om hur systemet med egna medel fungerar ([1]). Det vore lämpligt att precisera vilken slags undersökning den fått i uppdrag att göra vad gäller obalanserna i budgeten.

Artikel 10.1

37. Tredje stycket, sista meningen skall läsas ”artikel 2.3 och **artikel** 4”. Detta påpekande gäller inte den svenska versionen.

Detta yttrande har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 7 oktober 1999.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

([1]) Finansieringen av Europeiska unionen, KOM(1998) 560 slutlig, 7.10.1998.