



## Utlåtande om EU:s långtidsbudget 2014–2020

---

### Sammanfattning

Den 29 juni 2011 lämnade EU-kommissionen förslag till en ny långtidsbudget för perioden 2014–2020. Förhandlingar om förslaget till långtidsbudget förväntas pågå under hela 2012. Långtidsbudgeten sätter bindande årliga tak för utgifterna och fördelar utgifterna på olika huvudrubriker. Kommissionens förslag innehåller även förändringar som rör EU-budgetens inkomster, de s.k. egna medlen. Därutöver rör förslagen även dagens system av budgetrabatter.

Utskottet anser att det är positivt att kommissionens förslag innebär ökningarna på områden som bidrar till tillväxt och har ett tydligt europeiskt mervärde såsom infrastrukturinvesteringar och forskning. Utskottet är också positivt till att vissa minskningar föreslås inom jordbruks- och sammanhållningspolitiken men anser att dessa förändringar är alltför blygsamma.

Utskottet är emellertid kritiskt till kommissionens förslag på flera punkter. Utskottet förespråkar en stramare budget och anser att de samlade utgifterna bör frysas reallt, till skillnad från kommissionens förslag som innebär en utgiftsökning med ca 7 %. Förslagen beträffande EU-budgetens inkomster innebär att två nya egna medel införs, en skatt på finansiella transaktioner och en ny form av mervärdesskattebaserad avgift. Förslagen innebär dessutom att kompetens på skatteområdet överförs från medlemsstaterna till EU genom att principen om enhällighet vid beslut som rör skatter i vissa delar ersätts med beslut med kvalificerad majoritet. Finansutskottet motsätter sig, med stöd av skatteutskottet, dessa förslag.

Därutöver föreslår kommissionen även att dagens system av rabatter på EU-avgiften avskaffas fr.o.m. 2014 och ersätts av en klumpsummerabatt. För Sveriges del innebär förslaget att Sveriges rabatt beräknas minska från ca 5,5 miljarder kronor till ca 3 miljarder kronor. Utskottet motsätter sig också en sådan förändring.

I utlåtandet finns två särskilda yttranden.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Utskottets överväganden .....	6
Kommissionens förslag till långtidsbudget 2014–2020 .....	6
Budgetens samlade omfattning .....	6
Utgifterna .....	6
Utgiftsstrukturen .....	6
Utgiftsprioriteringar .....	7
Viktigare förändringar inom politikområden .....	7
Budgetramens flexibilitet .....	9
Budgetens inkomster – egna medel .....	9
Rabatter .....	10
Skatteutskottet .....	11
Skatteutskottets yttrande .....	11
Skatteutskottets subsidiaritetsprövning av förslaget till skatt på finansiella tranaktioner (FTT) .....	11
Finansutskottets ställningstagande .....	12
Budgetens samlade omfattning .....	12
Sammanhållningspolitiken .....	14
Projekt utanför budgetramen .....	15
Budgetramens flexibilitet .....	15
Budgetens inkomster – egna medel .....	15
Rabatter .....	17
Revisionsrätten .....	17
Särskilda yttranden .....	19
1. EU:s långtidsbudget 2014–2020 (S, MP, V) .....	19
2. EU:s långtidsbudget 2014–2020 (SD) .....	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	20
<i>Bilaga 2</i>	
Skatteutskottets yttrande .....	21

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **EU:s långtidsbudget 2014–2020**

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 8 december 2011

På finansutskottets vägnar

*Tommy Waidelich*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Johnny Skalin (SD), Jörgen Andersson (M), Jessica Rosencrantz (M), Jacob Johnson (V) och Robert Halef (KD).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

Kommissionen presenterade den 29 juni 2011 sitt förslag till en ny långtidsbudget för perioden 2014–2020. Förslaget omfattar årliga utgiftstak som är bindande när respektive årsbudget ska fastställas samt förändringar i utgifternas sammansättning. Förslaget innefattar också ändringar vad gäller EU:s inkomster, s.k. egna medel och därutöver ändringar av dagens system med budgetrabatter.

Förslagen består av följande delar:

- ett meddelande om EU:s budgetram – En budget för Europa 2020 (KOM(2011) 500)
- ett förslag till förordning för en flerårig budgetram för perioden 2014–2020 (KOM(2011) 398)
- ett utkast till interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen (KOM(2011) 403)
- Förslag till rådets beslut och förordningar om systemet för egna medel – budgetens inkomstsida (KOM(2011) 510)
- Förslag till rådets förordning om genomförandebestämmelser för egna medel (KOM(2011) 511)
- Förslag till rådets förordning om metoder och procedurer för att göra traditionella och BNI-baserade egna medel tillgängliga och om instrument för att möta kontantkraven (KOM(2011) 512).

Den 28 september inkom förslag till direktiv från kommissionen om en skatt på finansiella transaktioner.

- Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av 2008/7/EG (KOM(2011) 594).

Den 9 november inkom ytterligare dokument i ärendet med preciseringar i fråga om förslagen till nya egna medel.

- Förslag till rådets förordning om förfaranden för tillhandahållande av egna medel grundade på mervärdesskatt (KOM(2011) 737)
- Förslag till rådets förordning om förfaranden för tillhandahållande av egna medel grundade på en skatt på finansiella transaktioner (KOM(2011) 738).

Dessa initiativ kommer att ligga till grund för förhandlingar dels i rådet, dels mellan rådet och Europaparlamentet under de kommande 12–18 månaderna. Förhandlingar om de olika sakområdena kommer att pågå under det danska ordförandeskapet våren 2012 och förhandlingarna förväntas bli avslutade under Cyperns ordförandeskap hösten 2012.

Förslagen till förordningar, interinstitutionellt avtal och meddelandet bör ses som delar av ett paket. Meddelandet beskriver inriktningen på kommissionens förslag till flerårig budgetram, de politiska överväganden som ligger till grund för förslaget och inriktningen på kommande förslag till förordningar inom de olika politikområdena. Det är detta meddelande, KOM (2011) 500, som utskottets utlåtande formellt sett avser. Förordningen för den fleråriga budgetramen är den rättsligt bindande bestämmelsen för de årliga taken för åtagandebemyndiganden för respektive utgiftsrubrik och för de totala årliga taken för betalningsbemyndigandena. Förslaget innehåller även genomförandebestämmelser och övriga bestämmelser som behövs för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl.

Under beredningen har utskottet vid två tillfällen genomfört överläggningar med företrädare för regeringen. Den 29 september höll finansutskottet överläggningar med EU-minister Birgitta Ohlsson och statssekreterare Hans Lindblad, och den 22 november höll finans- och skatteutskotten gemensamma överläggningar med statssekreterarna Hans Lindblad och Hans Lindberg, båda från Finansdepartementet.

Parallellt med beredningen har skatteutskottet även genomfört en subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skatt på finansiella transaktioner som utgör en del av de nya egna medel som omfattas av förslaget till långtidsbudget (2011/12:SkU12).

Skatteutskottet yttrade sig dessutom den 1 december till finansutskottet i frågorna avseende förslagen i kommissionens meddelande som rör budgetens inkomster – de s.k. egna medlen (2011/12:SkU3y). Skatteutskottets yttrande finns i *bilaga 2* i betänkandet.

# Utskottets överväganden

## Kommissionens förslag till långtidsbudget 2014–2020

### **Budgetens samlade omfattning**

Kommissionens förslag innebär en total nivå för åtagandebemyndiganden på 1 025 miljarder euro i 2011 års priser för perioden 2014–2020, motsvarande 1,05 % av EU:s BNI. Betalningsbemyndigandena föreslås uppgå till totalt 972 miljarder euro, motsvarande 1,0 % av EU:s BNI. I budgetramen för 2007–2013 uppgick motsvarande siffror till 977 respektive 925 miljarder euro omräknat till 2011 års priser.

Kommissionens förslag innehåller även instrument som ligger utanför utgiftstaket i budgetramen. Totalt uppgår dessa instrument till 58 miljarder euro i 2011 års priser, vilket är en ökning från 37 miljarder euro 2007–2013. Inklusivt dessa instrument uppgår budgetramen till 1 083 miljarder euro, motsvarande 1,11 % av EU:s BNI. Sammantaget innebär förslaget att de totala utgifterna ökar med 70 miljarder euro i fasta priser, vilket motsvarar 7 %.

### **Utgifterna**

#### *Utgiftsstrukturen*

Kommissionen föreslår en i stora drag oförändrad utgiftsstruktur, men med vissa förändringar som syftar till att renodla politikområdena och skapa en tydligare koppling till strategin Europa 2020.

Antalet rubriker minskas i praktiken från sju till fem. Vissa rubriker har s.k. deltak, vilket innebär en asymmetrisk gräns inom utgiftsrubriken i den meningen att det sätter ett tak för utgifter inom det aktuella området men möjliggör att flytta outnyttjade medel och omfördela resurser som är budgeterade för program och åtgärder inom deltaget till andra program och åtgärder under samma utgiftsrubrik.

Kommissionen föreslår följande struktur:

1. Smart tillväxt för alla, deltak: Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning
2. Hållbart tillväxt: naturresurser, deltak: Marknadsrelaterade utgifter och direktstöd
3. Säkerhet och medborgarskap
4. Globala Europa
5. Administration, deltak: Administrativa kostnader för institutionerna

### *Utgiftsprioriteringar*

Kommissionen framhåller att budgeten ska inriktas på områden som man bedömer tillför ett stort europeiskt mervärde och anger att EU-budgeten har följande syften:

- att finansiera politik som hanteras på EU-nivå (t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken)
- att visa solidaritet mellan alla medlemsstater och stödja de svagaste regionerna
- att finansiera åtgärder för den inre marknaden och som medlemsstaterna inte kan finansiera själva (alleuropeiska investeringar i infrastruktur)
- att trygga synergier, stordriftsfördelar och gemensamma lösningar (t.ex. världsledande forskning och innovation, samarbetet om inrikes frågor, migration och rättsliga frågor)
- att ta itu med gemensamma utmaningar (t.ex. på områden som miljö, klimatförändringar, humanitärt bistånd, demografiska förändringar och kultur).

Kommissionen har tillämpat nedanstående principer i utformningen av förslaget till långtidsbudget:

- Fokus på resultat och på att genomföra Europa 2020-strategin samt på ett begränsat antal viktiga prioriteringar och åtgärder.
- Förenkling av de allmänna budgetbestämmelserna (budgetförordningen) och de sektorspecifika reglerna.
- Villkor för att sätta fokus på resultaten, särskilt beträffande samhällningspolitiken och jordbrukspolitiken. Samstämmighet mellan EU:s budget och EU:s övergripande ekonomiska politik.
- Samarbete med den privata sektorn för att möjliggöra fler strategiska investeringar.

### *Viktigare förändringar inom politikområden*

Kommissionen föreslår en gemensam strategisk ram för forskning, innovation och teknisk utveckling (Horisont 2020) som ska grundas på tre huvudområden: spetskompetens i den vetenskapliga basen, att lösa samhällsproblem samt att skapa industriellt ledarskap och öka konkurrenskraften. Kommissionen föreslår att 80 miljarder euro anslås till det gemensamma strategiska ramverket för perioden 2014–2020. Denna finansiering kommer att kompletteras av stöd till forskning och innovation inom strukturfonderna.

Kommissionen föreslår en ny infrastrukturfond – Ett sammankopplat Europa – för stöd till investeringar i transport- och energiinfrastruktur samt informations- och kommunikationsinfrastruktur. Fonden ska också kunna användas för innovativa finansieringsinstrument genom nära samarbete med EIB och andra offentliga investeringsbanker. Kommissionen

föreslår att 40 miljarder euro anslås till fonden 2014–2020, vilket kompletteras med ytterligare 10 miljarder euro som öronmärks för transportinvesteringar i Sammanhållningsfonden.

Inom sammanhållningspolitiken föreslår kommissionen en ny mellankategori, s.k. övergångsregioner, för regioner med en BNP på 75–90 % av genomsnittet i EU-27. Vidare föreslås att maxtaket för hur mycket stöd en medlemsstat kan få sänks från 3,2–3,8 till 2,5 % av BNI. Därutöver föreslår kommissionen en tillfällig ökning av EU:s medfinansiering med 5–10 procentenheter för medlemsländer som tar emot t.ex. betalningsbalansstöd. Vidare avser kommissionen att strama upp villkoren för stöd inom sammanhållningspolitiken. Kommissionen föreslår att 336 miljarder euro anvisas för perioden 2014–2020. Detta belopp omfattar 162,6 miljarder euro för konvergensregioner, 38,9 miljarder euro för övergångsregioner, 53,1 miljarder euro för konkurrenskraftsregioner, 11,7 miljarder euro för territoriellt samarbete samt 68,7 miljarder euro för Sammanhållningsfonden. En särskild budgetpost på 0,9 miljarder euro föreslås för de ultraperifera och de glest befolkade regionerna.

En förändring vad gäller jordbrukspolitiken är att 30 % av direktstödet ska villkoras med att det görs miljöanpassningar. En annan förändring som kommissionen föreslår är utjämning av direktstödsnivåerna mellan gamla och nya medlemsstater. Vidare föreslås att medel ska kunna flyttas mellan direkt- och marknadsstöd och landsbygdsutvecklingsstöd. En särskild krismekanism (katastrofreserv för jordbrukssektorn) föreslås, som jordbrukarna ska kunna utnyttja vid exempelvis marknadsstörningar till följd av problem med livsmedelssäkerhet. Kommissionen har också för avsikt att utvidga globaliseringsfonden till att omfatta även jordbrukare. Vidare öronmärks medel för FoU inom jordbrukssektorn. Kommissionen föreslår totalt 383 miljarder euro för utgiftsrubrik 2 för perioden 2014–2020, varav 281,8 miljarder euro anslås för direkt- och marknadsstöd i den gemensamma jordbrukspolitiken och 89,9 miljarder euro för landsbygdsutveckling.

Kommissionen föreslår ett integrerat program för utbildning, yrkesutbildning och ungdom som omfattar 15,2 miljarder euro för perioden 2014–2020. Stöd till forskning och utveckling ges även inom ramen för strukturfonderna.

Kommissionen föreslår totalt 18,5 miljarder euro för utgiftsrubrik Säkerhet och medborgarskap (rubrik 3) samt totalt 70 miljarder euro för utgiftsrubrik Globala Europa (rubrik 4).

De administrativa utgifterna uppgår enligt förslaget till 62,6 miljarder euro över perioden.



## Budgetramens flexibilitet

Kommissionen anser att åtagandebemyndiganden utöver utgiftstaket i budgetramen får användas om detta är nödvändigt. Syftet enligt kommissionen är att säkra finansiering vid exceptionella och tvingande omständigheter. Kommissionens förslag innebär följande:

- Katastrofbiståndsreserven, Globaliseringsfonden, Solidaritetsfonden och Flexibilitetsinstrumentet kvarstår.
- En katastrofreserv för jordbrukssektorn införs.

Beloppen för dessa instrument och närmare bestämmelser för deras användning fastställs i det interinstitutionella avtalet. Kommissionen föreslår en höjning av de årliga maximibeloppen för flexibilitetsinstrumentet och reserven för katastrofbistånd. Möjligheten att använda outnyttjade delar av de årliga maximibeloppen under kommande budgetår föreslås bli förlängd och utökad.

Vidare föreslår kommissionen att en marginal inrättas, som ska fungera som en sista utväg vid oförutsedda omständigheter. Marginalen får uppgå till högst 0,03 % av EU:s BNI, motsvarande ca 4 miljarder euro per år. Den ska få utnyttjas utöver utgiftstaken men måste rymmas inom taket för egna medel, vilket uppgår till 1,23 % av BNI.

Förordningen fastställer att instrument utanför budgetramen och lånegarantier via EU:s budget måste vara förenliga med taket för egna medel. Kommissionen föreslår att följande instrument ska ligga utanför utgiftstaket i budgetramen och taket för egna medel:

- Europeiska utvecklingsfonden (ingen förändring jämfört med i dag)
- Iter (International Thermonuclear Experimental Reactor) och GMES (Global Monitoring for Environment and Security) (ligger i dag under utgiftstaket)
- en ny fond för klimat och biologisk mångfald.

## Budgetens inkomster – egna medel

Kommissionen anser att dagens system med flera olika korrigeringsmekanismer inte fungerar tillfredsställande. Framför allt anser kommissionen att EU-budgetens inkomster i alltför stor utsträckning består av bidrag från medlemsstaterna och att de särskilda reduktioner som finns behöver ersättas med ett enklare system. Förslaget till beslut om egna medel har tre huvudelement:

- förenkling av medlemsstaternas bidrag
- införande av nya kategorier egna medel
- reformering av korrigeringsmekanismerna.

Kommissionen föreslår att de egna medlen från mervärdesskatt i sin nuvarande form ska avskaffas fr.o.m. den 31 december 2013 parallellt med att nya kategorier av egna medel införs. Kommissionen föreslår två nya egna medel som ska införas senast den 1 januari 2018:

- en skatt på finansiella transaktioner (FTT)
- en andel av momsens på varor och tjänster som omfattas av normalskattesats för alla medlemsstater, där uttagssatsen inte ska överstiga 2 procentenheter av standarduttagssatsen.

Enligt kommissionens beräkningar ska den finansiella transaktionsskatten år 2020 svara för 22,7 % av de egna medlen (37 miljarder euro) och de nya momsbaseade medlen för 18,1 % (29,4 miljarder euro). Kommissionen uppskattar preliminärt de nya egna medlens andel av budgetens inkomstsida till drygt 40 % 2020. Som jämförelse beräknas den BNI-baserade andelen sjunka från 97,3 % 2012 till 40,3 % 2020.

Enligt rambestämmelserna i EUF-fördraget ska beslutet om egna medel inte behöva ändras i samband med varje ny budgetram utan bör snarare fungera som en stabil och bestående grund för hela systemet för egna medel. Rådsbeslut om egna medel tas med enhällighet och måste ratificeras av samtliga medlemsstater. Det aktuella förslaget innehåller emellertid en väsentlig förändring av dagens beslutsordning. Förslaget innebär att det i egna medelsbeslutet ska anges en högsta tillåtna skattesats för de nya egna medlen medan de specifika skattesatser som ska tillämpas regleras genom förordningen om genomförandebestämmelser. Tidigare har alla skattesatser och annat som reglerar uttaget av egna medel reglerats i beslutet om egna medel. Konsekvensen av ändringen är att beslut om skattesatser inte längre underställs enhällighet i rådet eller ratificering av alla länder. I stället överlåter man detta beslut till rådet som kan anta bestämmelserna med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande

### *Rabatter*

För närvarande beviljas fyra medlemsstater (Tyskland, Nederländerna, Sverige och Österrike) tillfälliga korrigeringar, rabatter i form av reducerad finansiering av korrigering för Storbritannien och den dolda korrigering som utgörs av avdraget från traditionella egna medel för uppördskostnader (25 %). Kommissionen anser att ett begränsat antal medlemsstater även framöver kan anses bära en orimlig börda vid finansieringen av budgeten i förhållande till deras relativa välstånd. I förslaget ingår därför bestämmelser om korrigeringar till förmån för Tyskland, Nederländerna, Sverige och Storbritannien fr.o.m. 2014.

Alla befintliga typer av korrigeringar föreslås bli ersatta av en klumpsummerabatt i form av minskad BNI-avgift från den 1 januari 2014. Sveriges reduktion föreslås uppgå till 350 miljoner euro om året 2014–2020.

## Skatteutskottet

### Skatteutskottets yttrande

I sitt yttrande (2001/12:SkU3y) avvisar skatteutskottet kommissionens förslag till förändringar av EU:s egnamedelssystem. Utskottet anser att det inte finns skäl till substantiella förändringar på inkomstsidan eftersom några övergripande strukturella förändringar på utgiftssidan inte är vänta. Skatteutskottet motsätter sig bestämt förslagen om att kompetens på skatteområdet ska överföras till EU-nivån. Kommissionens förslag innebär att beslut om vilka andelar av skatter som ska levereras in till EU ska fattas med kvalificerad majoritet i stället för som i dag med enhällighet. Detta leder enligt skatteutskottets uppfattning till en urholkning av Sveriges skattesuveränitet. De tillämpningsregler som föreslås för den nya EU-momsen kan också komma att påverka svenska momsregler, vilket även i den delen torde innebära en begränsning av Sveriges handlingsfrihet på skatteområdet.

Skatteutskottet invänder även mot förslaget om en skatt på finansiella transaktioner av andra skäl. Skatten kommer enligt kommissionens egna beräkningar att resultera i en minskning av BNP i samma storleksordning som intäkterna från skatten. Utskottet anser mot denna bakgrund att det rimligen bör finnas bättre och enklare sätt att beskatta den finansiella sektorn och exemplifierar med det förslag till skatt på finansiell verksamhet som kommissionen själv fört fram. Som exempel på bättre åtgärder för att hantera finansiella risker nämner skatteutskottet stabilitetsfonder och strängare kapitalkrav.

I yttrandet reserverade sig Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet gemensamt. Reservanterna delar majoritetens uppfattning om att inte införa EU-skatter eller överföra skattekompetens till EU men motsätter sig inte beskattning av finansiella transaktioner generellt.

### Skatteutskottets subsidiaritetsprövning av förslaget till skatt på finansiella transaktioner (FTT)

Skatteutskottet har även genomfört en subsidiaritetsprövning av förslaget till skatt på finansiella transaktioner (2011/12:SkU12). Utskottet ansåg att förslaget i dess nuvarande utformning och med nuvarande uttalade mål inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen och skrev ett motiverat yttrande med denna innebörd. Ett uttalat syfte med förslaget är att skapa en ny inkomställa för att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna. Det är således inte bara en fråga om harmonisering av lagar på ett område där det i och för sig är angeläget med åtgärder, utan om att man vill öka EU:s intäkter inom ramen för EU:s egna medel, ansåg skatteutskottet. I subsidiaritetsprövningen reserverade sig dels Socialdemokraterna, dels Miljöpartiet och Vänsterpartiet gemensamt.

## Finansutskottets ställningstagande

Kommissionen presenterar sina förslag till långtidsbudget för åren 2014 till 2020 i ett flertal dokument. Huvuddragen i långtidsbudgeten inklusive förslagen om EU:s inkomster, nya egna medel, presenteras i meddelande KOM(2011) 500 del I, och de olika kapitlen på budgetens utgiftssida presenteras närmare i del II av samma meddelande. Dessa meddelanden antogs av kommissionen den 29 juni 2011. Förhandlingarna om EU:s långtidsbudget beräknas pågå under 12–18 månader med startpunkt vid meddelandets avlämnande.

Frågor som rör Sveriges förhandlingspositioner och prioriteringar i diskussionerna i Europeiska rådet kommer även framgent att aktualiseras i riksdagen under den pågående processen om EU:s långtidsbudget. Utlåtandet syftar till att klargöra riksdagens övergripande syn på kommissionens förslag baserat på den inriktning som presenteras i meddelande KOM(2011) 500. Finansutskottet tar inte ställning till detaljer i förslaget utan uttrycker sin syn på dess huvudsakliga inriktning. Utskottet är medvetet om att förslagen från kommissionen liksom andra omständigheter kan komma att förändras under den relativt långa tid som förhandlingarna om långtidsbudgeten förväntas fortgå. Det finns därför möjligheter att riksdagens synpunkter på EU:s förslag till långtidsbudget kan komma att utvecklas och preciseras vid senare tidpunkter.

Under 2007/08 genomfördes en bred och förutsättningslös översyn av EU:s budget. Med anledning av den översynen skrev finansutskottet i mars 2008 ett utlåtande (2007/08:FiU14). Utskottet kan nu konstatera att de synpunkter som då lämnades till största delen fortfarande är relevanta och aktuella. Utskottet vidhåller i allt väsentligt de synpunkter på EU:s budget som där framfördes.

### **Budgetens samlade omfattning**

Kommissionens förslag till långtidsbudget innebär en budgetram där åtagandebemyndigandena i 2011 års priser uppgår till 1 025 miljarder euro för åren 2014–2020, och betalningsbemyndigandena uppgår till 971 miljarder euro. Dessa belopp motsvarar 1,05 % respektive 1,0 % av EU:s BNI. I budgetramen anges även årliga utgiftstak som är bindande när de årliga budgetarna tas fram och implementeras. Utöver budgetramarna föreslås att ett antal instrument läggs utanför utgiftstaket i budgetramen. Dessa uppgår sammanlagt till 58 miljarder euro. Budgetramen och instrumenten utanför ramen uppgår sammanlagt till 1 083 miljarder euro, vilket motsvarar 1,11 % av EU:s BNI. Detta innebär en ökning jämfört med den förra budgetperioden, 2007–2013, med 70 miljarder euro i fasta priser, motsvarande 7 %.

I meddelandet refererar kommissionen till uttalanden av Europaparlamentet och Europeiska rådet angående storleken på den fleråriga budgetramen. Europaparlamentet skrev i sin resolution den 8 juni 2011 att

Europaparlamentet är därför av den bestämda uppfattningen att en frysing av nästa fleråriga budgetram på 2013 års nivå, vilket vissa medlemsstater har krävt, inte är ett genomförbart alternativ. Parlamentet påpekar att även med en ökning av resursnivån för nästa fleråriga budgetram med fem procent jämfört med 2013 års nivå kan bara ett begränsat bidrag lämnas för att unionens avtalade mål och åtaganden ska kunna uppnås och för att principen om solidaritet inom unionen ska kunna respekteras. Parlamentet är därför övertygat om att åtminstone fem procents ökning av resurserna är nödvändiga för nästa fleråriga budgetram.

Kommissionen hänvisar också till slutsatserna från Europeiska rådets möte den 29 oktober 2010 i vilka det framförs att

Stats- och regeringscheferna betonade att det samtidigt som budgetdisciplinen i Europeiska unionen förstärks är av stor vikt att Europeiska unionens budget och den kommande fleråriga budgetramen återspeglar medlemsstaternas strävan efter konsolidering i avsikt att få underskottet och skulden att utvecklas i en mer hållbar riktning. Europeiska rådet kommer vid sitt nästa möte att diskutera hur man ska se till att utgifter på europeisk nivå på lämpligt sätt bidrar till detta arbete, samtidigt som de olika institutionernas roll och behovet av att uppnå de europeiska målen respekteras.

Europeiska rådet betonade således, till skillnad från Europaparlamentet, att den strävan efter konsolidering som finns i medlemsstaterna bör återspeglas i EU:s budget. Utskottet anser att medlemsländernas konsolideringsanstängningar inte får motverkas genom en expansiv budget på EU-nivå. Budgetkonsolideringen måste kombineras med åtgärder som skapar tillväxt och sysselsättning men detta kan, och måste, enligt utskottets mening ske utan att budgetens omslutning ökar. En hållbar utveckling av de offentliga finanserna måste ges högsta prioritet.

Utskottet anser att det är positivt att kommissionens förslag, räknat över hela perioden, innebär ökningarna på områden som bidrar till tillväxt och har ett tydligt europeiskt mervärde. Förslaget till långtidsbudget innebär ökade resurser till exempelvis infrastrukturinvesteringar och FoU och vissa minskningar inom jordbruks- och sammanhållningspolitiken. Dessa förändringar går i rätt riktning, anser utskottet, men de är otillräckliga och förändringstakten är alltför blygsam.

I sitt utlåtande våren 2008 framhöll utskottet att det fanns ett stort behov av omprioriteringar och moderniseringar inom EU:s budget. Samtidigt var utskottet tydligt med att sådana omprioriteringar skulle göras utan att de samlade utgifterna ökade. Detta ligger helt i linje med den budgetrestriktiva linje som regeringen, med riksdagens oreserverade stöd, driver i förhandlingarna om EU:s budget.

Utskottet förordar att de samlade utgifterna i EU:s budget, inklusive de delar som föreslås ligga utanför budgetramen, fryses reallt på nuvarande nivå. En sådan frysing skulle enligt utskottets uppfattning inte behöva förhindra ökade satsningar inom angelägna tillväxt-, utvecklings- och hållbarhetsfrämjande områden såsom utbildning, forskning, infrastruktur och

miljöpolitik, eftersom potentialen för neddragningar och rationaliseringar inom de fortfarande helt dominerande områdena jordbrukspolitik och sammanhållningspolitik torde vara betydande.

Utskottet förordar, i likhet med regeringen, sedan länge konsekvent en restriktiv och ansvarsfull linje beträffande EU:s budget. Många av EU:s medlemsstater befinner sig i djupa statsfinansiella problem och är tvingade till långtgående och smärtsamma åtgärder för att konsolidera sina offentliga finanser. Utskottet anser att det är problematiskt att kombinera en kraftfull åtstramningspolitik i det egna landet med en expansion av EU:s budget på det sätt som kommissionen föreslår. De statsfinansiella problemen som nu präglar Europa understryker i stället vikten av att upprätthålla budgetrestriktivitet. Det finns enligt utskottets mening en risk att såväl enskilda medlemsländers som hela EU:s konsolideringsansträngningar tappar i effekt och trovärdighet om EU låter sin budget expandera.

Åtgärder som stärker tillväxtkraften i den europeiska ekonomin är mycket angelägna, men sådana åtgärder måste genomföras i kombination med en stram budgetpolitik. Detta ställer höga krav på prioriteringar och på politikens utformning. Utskottet delar således regeringens uppfattning att den föreslagna budgetramen är för hög och förordar en real frysning av budgetens utgifter.

### **Sammanhållningspolitiken**

Utskottet är kritiskt till att besparingar på och reformer av den gemensamma jordbrukspolitik och sammanhållningspolitiken inte är mer omfattande.

När det gäller sammanhållningspolitiken vänder sig utskottet särskilt mot förslaget att införa en ny regionkategori, s.k. övergångsregioner. Denna nya stödkategori omfattar alla regioner med en BNP per capita på 75–90 % av genomsnittet i EU-27 och är tänkt att ersätta dagens system av in- och utfasning. Kommissionens förslag är dyrt och stämmer dåligt överens med ambitionen att prioritera de mest behövande regionerna. Det är också enligt utskottets uppfattning problematiskt att ett system med in- och utfasning mellan regionkategorier ersätts av en ny permanent kategori som riskerar att bli mycket kostsam.

Utskottet anser att det är riktigt att i huvudsak koncentrera de regionalpolitiska insatserna till de minst utvecklade regionerna inom EU. Det innebär emellertid inte att de regionalpolitiska insatserna bör förändras till att bli ett rent stöd för de fattigaste regionerna. Sammanhållningspolitiken bör även innefatta andra delar av unionen som av olika skäl har speciella geografiska eller demografiska förhållanden. Utskottet vill understryka vikten av att framhålla kriteriet för befolkningstäthet, det s.k. gleshetskriteriet, vilket har stor betydelse för Sveriges återflöde.

## Projekt utanför budgetramen

Kommissionen föreslår att vissa storskaliga projekt bör placeras utanför budgetramen. I meddelandet skriver kommissionen så här:

Erfarenheten har visat att storskaliga projekt av EU-intresse har en tendens att bli oproportionerligt kostsamma för EU:s begränsade budget. På grund av deras särskilda karaktär överskrider de ofta de ursprungliga kostnadsberäkningarna, vilket leder till ett behov av att finna ytterligare finansiering. Detta utlöser i sin tur ett behov av att omfördela medel som redan har öronmärkts för andra prioriterade behov [...]. Kommissionens föreslår att projekt såsom Iter och GMES ska finansieras utanför den fleråriga budgetramen efter 2013, eftersom deras kostnader och/eller kostnadsöverskridanden är för stora för att kunna täckas enbart av EU:s budget. På så sätt kommer EU att kunna fortsätta att fullt ut uppfylla sina internationella åtaganden.

Iter är ett internationellt samarbete kring utveckling av fusionsenergi där EU ingår som en samarbetspart. GMES är ett EU-projekt för kunskapsuppbyggnad kring frågor om klimat och miljö.

Utan att bedöma projekten i sak anser utskottet att det är olämpligt att lägga finansieringen utanför budgetramen. Slutsatsen av kommissionens resonemang ovan borde enligt utskottets uppfattning inte vara att lyfta ut projekten utan i stället att förbättra budgetering och uppföljning. Att prioritera är en central del av budgetprocessen, och utskottet bedömer att det finns stora möjligheter till omprioriteringar inom den givna budgetramen. Att placera kostsamma projekt utanför budgetramen för att slippa göra svåra prioriteringar riskerar enligt utskottet att undergräva budgetdisciplinen. Utskottet motsätter sig därför kommissionens förslag.

## Budgetramens flexibilitet

Kommissionen föreslår ett flertal instrument för ökad flexibilitet inom budgeten, däribland en marginal för oförutsedda utgifter på 0,03 % av EU:s BNI, vilket motsvarar ca 4 miljarder euro per år, som ska ligga utanför budgetens utgiftstak. Den ökade flexibiliteten riskerar att skada budgetdisciplinen, enligt utskottets mening. En ökad flexibilitet i budgeten måste kombineras med en stram budgetpolitik. Utskottet motsätter sig den kombination av en expansiv budget och en ökad flexibilitet som kommissionen nu föreslår.

## Budgetens inkomster – egna medel

Kommissionen föreslår omfattande förändringar av systemet för egna medel. Två nya egna medel föreslås – en skatt på finansiella transaktioner och en ny form av momsavgift. Dessutom föreslås radikala förändringar av dagens system med rabatter på EU-avgiften. Kommissionen framhåller att det i dag finns en alltför stor inriktning på nettobalanser som begränsar EU:s budget från att kunna tillföra ett mervärde till EU som helhet. Ett av

syftena med förslagen till förändringar av egnamedelssystemet är att avlägsna sig från den attityd av att "vilja ha sina pengar tillbaka" som enligt kommissionen intagits av nettobidragsgivarna.

Utskottet vill i detta sammanhang påminna om sitt uttalande från våren 2008 om att budgetens inkomster och utgifter måste ses i ett sammanhang och att en eventuell reformering av systemet för EU:s inkomster måste föregås av genomgripande reformer bland budgetens utgifter. Utskottet skrev:

EU-budgetens inkomst- och utgiftssida måste enligt utskottets mening ses i ett sammanhang. De olika korrigeringarna har växt fram som en följd av att den samlade budgetbelastningen för olika medlemsstater har blivit orimligt skev eftersom budgetens utgifter är mycket ojämnt fördelade. Att kombinera dagens utgiftsstruktur med ett inkomstsystem som är utformat utifrån kriterierna om effektivitet och enkelhet, t.ex. någon form av BNI-baserat system, skulle enligt utskottet leda till en helt oacceptabel fördelning av bördorna mellan medlemsstaterna. Det är därför en nödvändig förutsättning för att ändra inkomstsidan av budgeten att även utgiftssidan genomgår en kraftig reformering.

Resonemang om att utgifter och inkomster bestäms separat och att nettopositionen därmed blir en residual som saknar betydelse eller borde sakna betydelse, är enligt utskottets uppfattning inte realistiska. I praktiken har nettopositionerna stor betydelse för medlemsstaterna.

Det är finansutskottets bestämda uppfattning att en reformering av EU-budgetens utgiftssida är angelägen och att en sådan reformering måste föregå en eventuell förändring av inkomstsidan.

Utskottet motsätter sig också att införa någon form av EU-skatt. Utskottet bedömer att det finns ett brett politiskt och folkligt motstånd mot att överlämna beskattningsrätt till EU. Beskattningsrätten är och bör även fortsättningsvis vara en nationell angelägenhet.

Utskottet kan nu konstatera att kommissionens förslag tyvärr inte ligger i linje med riksdagens tidigare synpunkter. Riksdagen anser att Sveriges EU-avgift inte ska öka; kommissionen föreslår ändringar i finansieringsmodellen som kraftigt höjer Sveriges avgift. Riksdagen motsätter sig att överlämna beskattningsrätt till EU; kommissionen föreslår nya EU-skatter och överförd beslutskompetens. Förändringarna på inkomstsidan som kommissionen föreslår är betydande och innebär kraftiga försämringar för Sveriges del. Förändringarna på utgiftssidan är vid en jämförelse blygsamma och innebär knappast sådana reformer som riksdagen ansåg vara nödvändiga.

Beträffande förslagen att skapa två nya egna medel delar finansutskottet skatteutskottets uppfattning. Förslagen innebär brott mot den grundläggande principen om medlemsstaternas skattesuveränitet. Beslut om skattesatser som i dag fattas med enhällighet och ratificeras av medlemsstaternas parlament skulle enligt kommissionens förslag fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter synpunkter från Europaparlamentet. Detta skulle enligt finansutskottets mening tveklöst innebära en urholkning av den nationella skattesuveräniteten. Utskottet motsätter sig bestämt dessa förslag.

Vid sidan av argumentet att en skatt på finansiella transaktioner skulle bidra till att finansiera EU-budgeten hävdar kommissionen också att skatten skulle bidra till att stärka medlemsstaternas nationella budgetar. Försla-



get innebär att en tredjedel av de förväntade skatteintäkterna ska tillfalla de nationella budgetarna. Skatten bedöms dock av kommissionen själv långsiktigt minska BNP med 0,5 %. Detta innebär att medlemsstaterna under rimliga beräkningsförutsättningar kan drabbas av att skatteintäkterna sjunker mer till följd av BNP-minskningen än de ökar av intäkter från FTT. Det kan enligt utskottets mening ifrågasättas om införandet av en FTT verkligen skulle bidra till medlemsstaternas budgetkonsolidering.

Finansutskottet motsätter sig i likhet med skatteutskottet införandet av en skatt på finansiella transaktioner.

### *Rabatter*

Sedan Europeiska rådets möte i Fontainebleau 1984 finns ett system där länder som anses få en orimlig belastning på sina nationella budgetar i relation till sitt relativa välstånd, däribland Sverige, kan få sin avgift till EU reducerad. Storbritannien gavs då en särskild rabatt, och ett system byggdes upp för att fördela EU:s inkomstbortfall på övriga medlemsländer. Detta system har därefter ändrats vid ett antal tillfällen. Kommissionen föreslår nu att nuvarande rabattsystem helt avvecklas och ersätts av klumpsummerabatter. Sverige föreslås få en rabatt på 350 miljoner euro per år 2014–2020, vilket innebär en minskning av värdet på den svenska rabatten med mer än 40 % från dagens rabatt på ca 5,5 miljarder kronor.

Förslaget innebär således en dramatisk ökning av Sveriges avgift medan några motverkande möjligheter till ökade återflöden knappast kan anses föreliggande.

Sammantaget innebär kommissionens förslag en väsentlig försämring av Sveriges finansiella nettoposition visavi EU. Bakom kommissionens förslag, både beträffande de nya egna medlen och det förändrade rabattsystemet, ligger en tydligt uttalad strävan att medlemsstaterna ska avlägsna sig från resonemang om nettopositioner och i stället betrakta avgifter och återflöden oberoende av varandra. Utskottet anser inte att en sådan strävan är önskvärd eller realistisk. Sverige är ända sedan sitt inträde i EU en stor nettobidragsgivare och kommer inom all överskådlig framtid att så förbli. Utskottets motsätter sig dock med kraft att Sveriges redan betydande nettobidrag ska öka ytterligare, vilket är innebörden av kommissionens förslag.

### **Revisionsrätten**

I sitt utlåtande våren 2008 förespråkade utskottet att budgeteringen och styrningen av EU:s budget i högre grad borde vara resultatorienterad och i högre grad sätta effekterna i fokus. Utskottet framhöll att det är nödvändigt att förbättra kontroller för att säkerställa att EU-medel används på ett korrekt och lagligt sätt, men att detta inte är tillräckligt. Revisionsrätten borde också ges ökade möjligheter att genomföra effektivitetsrevisioner för

att inte bara kontrollera att medlen används korrekt i lagens mening utan också att utgiftssystemen är utformade så att de verkligen ger de eftersträ-vade resultaten.

Revisionsrättens rapport för 2010 ger en blandad bild. Räkenskaperna för 2010 ger enligt revisionsrätten en rättvisande bild av EU:s finansiella ställning, transaktioner och kassaflöden under året, men visar samtidigt att totalt 3,7 % av betalningarna innehöll väsentliga fel. Felprocenten har dock minskat trendmässigt sedan 2006 då andelen uppgick till drygt 7 %. Andelen väsentliga fel är störst inom sammanhållnings-, energi- och trans-portpolitiken där andelen fel beräknas till 7,7 %, följt av jordbrukspoliti-ken med en uppskattad felandel på 2,3 %. De viktigaste orsakerna till felaktiga betalningar är enligt revisionsrätten att icke stödberättigade pro-jekt beviljats medel samt brister i tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling. Ytterligare ett problem som revisionsrätten lyfter fram i sin rapport är att andelen förskottsbetalningar har ökat betydligt, vilket för-svårar redovisningen och kontrollen av utgifterna.

Utskottet anser att det är positivt att rapporten nu innehåller ett avsnitt om resultat och effektivitet och att revisionsrätten framhåller att kommis-sionen och medlemsländerna i ökad utsträckning bör fastställa tydliga och uppföljningsbara mål och identifiera risker vid genomförandet redan när man utformar åtgärdsprogram.

Det är mycket viktigt, enligt utskottets uppfattning, att EU:s utgiftspro-gram utformas och genomförs på ett effektivt, målinriktat, transparent och korrekt sätt. I detta arbete spelar en revisionsrätten en betydelsefull roll.

# Särskilda yttranden

## 1. EU:s långtidsbudget 2014–2020 (S, MP, V)

Tommy Waidelich (S), Pia Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Maryam Yazdanfar (S), Bo Bernhardsson (S), Marie Nordén (S), Per Bolund (MP) och Jacob Johnson (V) anför:

Vi delar utskottets syn när det gäller nya egna medel i EU:s budget och förslagen om att beslutskompetens i skattefrågor ska överföras till EU-nivån. Skatter ska även fortsättningsvis vara en nationell angelägenhet.

Vi anser att det finns skäl som talar för en utökad beskattning av den finansiella sektorn och är i motsats till utskottet inte beredda att generellt motsätta oss en beskattning av finansiella transaktioner. En väl utformad skatt på finansiella transaktioner med bred internationell uppslutning skulle enligt vår uppfattning kunna minska finansiell spekulering och därmed bidra till att förbättra stabiliteten på finansmarknaderna.

## 2. EU:s långtidsbudget 2014–2020 (SD)

Johnny Skalin (SD) anför:

Sverigedemokraterna delar i huvudsak utskottets bedömning vad gäller Sveriges inställning till EU:s långtidsbudget för perioden 2014–2020. Vi anser dock att det inte räcker att, som utskottet gör, motsätta sig kommissionens förslag till minskad budgetrabatt. I stället anser vi att Sverige, så länge landet kvarstår som EU-medlem, ska verka för en större rabatt än den nuvarande med målet att Sverige ska upphöra att vara nettobidragsgivare till EU. I övrigt står vi fast vid de yrkanden vi framfört via EU-nämnden.

BILAGA 1

# Förteckning över behandlade förslag

KOM(2011) 500 Meddelande – en budget för Europa 2020.

BILAGA 2

# Skatteutskottets yttrande 2011/12:SkU3y

## Kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013

---

### Till finansutskottet

Finansutskottet har berett skatteutskottet tillfälle att yttra sig över Europeiska kommissionens meddelande En budget för Europa 2020 (KOM(2011) 500).

### Sammanfattning

I yttrandet behandlar skatteutskottet kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013 och då särskilt förslagen om att en andel av ett schablonberäknat momsunderlag och en andel av en ny skatt på finansiella transaktioner ska knytas till EU:s budget som egna medel.

Utskottet anser att det är viktigt att arbetet med EU:s kommande budget präglas av återhållsamhet och motsätter sig mot denna bakgrund att nya egna medel skapas.

Kommissionens förslag innebär att Sveriges nationella skatteinkomster och de regler som i dag gäller för betalning av mervärdesskatt i Sverige kommer att kunna förändras genom beslut på EU-nivå som fattas med kvalificerad majoritet. Utskottet kan inte acceptera överstatlighet på skatteområdet och motsätter sig bestämt förslagen om att kompetens på skatteområdet på detta sätt överförs till EU-nivån.

Skatten på finansiella transaktioner kommer enligt de beräkningar som kommissionen redovisar att resultera i en minskning av BNP som är i samma storleksordning som intäkterna från skatten. De på detta vis ökade intäkterna beräknas således minska medlemsstaternas välförstånd med ett motsvarande belopp. Det finns enligt utskottets mening andra och betydligt bättre sätt att öka skatteintäkterna från den finansiella sektorn.

I yttrandet finns en avvikande mening från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

## Utskottets överväganden

### Ett nytt system för egna medel

Kommissionens budgetpaket består av meddelandet En budget för Europa 2020 och ett antal förslag till beslut och förordningar som omfattar dels budgetramen för 2014–2020, dels budgetens inkomstsida, dvs. systemet med egna medel.

Egna medel är den sammanfattande beteckningen på medlemsländernas finansiella bidrag till EU-budgeten och regleras i EUF-fördragets artikel 311. Bestämmelserna om egna medel fastställs i rådets beslut om systemet för gemenskapens egna medel. Beslutet fattas med enhällighet efter att Europaparlamentet getts möjlighet att yttra sig och ska ratificeras av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser.

Kommissionens förslag till rådsbeslut om nytt system för egna medel efter 2013 innebär bl.a. följande förändringar.

- Det nu gällande systemet med egna medel från mervärdesskatt avskaffas.
- En skatt på finansiella transaktioner införs och utgör ett eget medel upp till sin miniminivå.
- Ett nytt mervärdesskattebaserat eget medel införs. Det uppgår till 2 % av ett schablonberäknat normalbeskattat mervärdesskatteunderlag.
- Dagens rabatter för Förenade kungariket, Sverige m.fl. avskaffas och det införs i stället rabatter i form av klumpsummor.
- Rabatten för insamling av egna medel sätts ned till 10 %.

Taket för uttag av egna medel kvarstår vid 1,23 % av EU:s samlade BNI.

Det föreslagna rådsbeslutet om egna medel kompletteras med ett förslag till genomförandeförordning som innehåller en reglering av de uttagsnivåer som ska gälla för de nya egna medlen.

- Den andel av skatten på finansiella transaktioner som ska levereras till unionen som eget medel bestäms till två tredjedelar av miniminivån.
- Den andel av det schabloniserade normalbeskattade mervärdesskatteunderlaget som ska levereras till unionen som eget medel bestäms till 1 %.

Genomförandeförordningen ska antas av rådet med kvalificerad majoritet och efter Europaparlamentets godkännande.

En väsentlig förändring jämfört med nuvarande ordning är att rådets beslut om egna medel enbart anger de högsta tillåtna uttagsnivåerna för de nya egna medlen, medan de andelar som ska levereras till unionen regleras i genomförandeförordningen. Konsekvensen är att de andelar som ska

levereras till EU:s budget som egna medel inte längre underställs enhällighet i rådet och ratificering av alla länder utan blir föremål för beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentets godkännande.

Som komplement till beslutet om egna medel och genomförandeförordningen presenterade kommissionen den 9 november 2011 en tillämpningsförfordning som reglerar hur de nya egna medlen ska tillhandahållas kommissionen. I tillämpningsförfordningen för tillhandahållande av egna medel som baseras på mervärdesskatten anges hur de egna medlen fastställs och betalas. Kommissionen ska beräkna andelen normalbeskattade transaktioner inom hela EU. Schablonen appliceras sedan på varje lands ransade mervärdesskatteintäkter i syfte att bakvägen räkna fram en tänkt normalbeskattad omsättning. Denna läggs sedan till grund för uttaget av moms baserat eget medel. Det är en uttalad målsättning att det nya systemet ska ge ny kraft åt integrationen på den inre marknaden genom stärkande av harmoniseringen av de nationella systemen. Den nya EU-momsen ska som huvudregel beräknas på månadsbasis på grundval av faktiska momsintäkter, i stället för som i dag på årsbasis. Medlemsstaterna är enligt förslaget skyldiga att anpassa sin lagstiftning för att följa reglerna.

Tillämpningsförfordningen antas av rådet med kvalificerad majoritet efter hörande av Europaparlamentet.

Enligt kommissionens beräkningar ska den finansiella transaktionsskatten 2020 svara för 22,7 % av de egna medlen (37 miljarder euro) och de nya moms baserade medlen för 18,1 % (29,4 miljarder euro).

För Sverige skulle förslaget också innebära nästan en halvering av värdet av nuvarande rabatter (uppgående till cirka 5,5 miljarder kronor årligen under innevarande budgetram).

För en närmare redovisning av förslagen och regeringens preliminära ståndpunkt hänvisar utskottet till regeringens faktapromemoria 2010/11: FPM143 och Regeringskansliets kompletterande promemoria 2011-11-17 (dnr 079-679-2011/12).

## Förslaget om en skatt på finansiella transaktioner

Förslaget till ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner (FTT) och om en ändring av direktiv 2008/7/EG (KOM(2011) 594 slutlig) syftar enligt kommissionen till en harmonisering av medlemsstaternas skatter på finansiella transaktioner för att få en väl fungerande inre marknad. I linje med kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel av den 29 juni 2011 syftar förslaget också till att skapa en ny inkomstkälla, med målet att gradvis ersätta de nationella bidragen till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna.

Skatten kommer huvudsakligen att betalas av finansinstitut som utför finansiella transaktioner, dvs. banker, värdepappersföretag, andra finansiella institut som försäkringsföretag, börsmäklare, pensionsfonder, företag

för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper, alternativa investeringsfonder som hedgefonder osv. Skatten tas ut på alla transaktioner med finansiella instrument mellan finansinstitut, om minst ett av finansinstituten anses vara etablerat i EU. De finansiella instrumenten är t.ex. aktier, obligationer, derivat och strukturerade finansiella produkter. Transaktioner kommer att beskattas oavsett om de genomförs på organiserade marknader eller OTC-marknaden.

Kommissionens förslag omfattar enbart transaktioner med finansiella instrument. Skatten omfattar således inga transaktioner som rör hushållen eller små och medelstora företag. Avistatransaktioner på valutamarknaden och kapitalanskaffning av företag eller offentliga organ, däribland offentliga utvecklingsbanker, genom emission av obligationer och aktier på primärmarknaden ska inte beskattas.

Skatten ska ha en bred bas för att minska riskerna för skatteflykt och omlokalisering av marknaden. Skattebasen ska fastställas på grundval av den handel som finansinstituten bedriver. Det är transaktionernas bruttovärde som ska beskattas, före en eventuell kvittning. Tidpunkten för skattskyldigheten anges som den tidpunkt då den finansiella transaktionen äger rum.

För att minska risken för störningar på marknaden har kommissionen föreslagit en mycket låg skattesats för transaktioner – en lägsta skattesats för handeln med obligationer och aktier på 0,1 % och 0,01 % för derivat. Det står medlemsstaterna fritt att tillämpa högre skattesatser. Kommissionen föreslår dessa minimiskattesatser dels för att minska risken för omlokalisering, dels för att garantera intäkter för EU och medlemsstaterna. Om EU-länderna tillämpar en nationell skatt på finansiella transaktioner måste den skatten vara förenlig med EU-bestämmelserna.

Kommissionens preliminära bedömning är att inkomsterna från FTT, beroende på hur marknaden reagerar, skulle kunna uppgå till 57 miljarder euro per år för hela EU. I konsekvensanalysen anges att FTT på lång sikt kan förväntas reducera BNP-nivån med åtminstone 0,5 %.

Kommissionen anser att en FTT ska införas i medlemsländerna även om skatten inte kommer att utgöra ett eget medel.

För en närmare redovisning av direktivets innehåll och regeringens preliminära ståndpunkt hänvisar utskottet till regeringens faktapromemoria 2011/12:FPM20.

## Subsidiaritetskontroll av förslaget om en gemensam skatt på finansiella transaktioner

Skatteutskottet har prövat om kommissionens förslag till direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet fann att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslog därför att riksdagen ska överlämna ett



motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med denna innebörd. I utlåtandet finns två reservationer. Riksdagen har bifallit utskottets förslag till riksdagsbeslut (utl. 2011/12:SkU12, rskr. 2011/12:53).

## Överläggning med regeringen om EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013

Skatteutskottet och finansutskottet genomförde den 22 november 2011 en överläggning enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen med statssekreterare Hans Lindberg och statssekreterare Hans Lindblad om kommissionens förslag till beslut och förordningar om EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013 (skatteutskottets protokoll 2011/12:7).

Inför överläggningen redovisade regeringen följande som svensk ståndpunkt.

Den svenska avgiften uppgår i dag till cirka 30 miljarder kronor per år och bestäms av den totala utgiftsnivån på EU-budgeten, utformningen av egna medelssystemet och storleken på de svenska rabattarrangemangen.

I syfte att maximera det nationella finanspolitiska manöverutrymmet och upprätthålla reformutrymmet i syfte att möjliggöra genomförande av regeringens prioriteringar är målsättningen om en oförändrad EU-avgift en hörpelare i den svenska ståndpunkten.

Regeringen ser inga skäl till att avgiften ska öka eftersom en stor del av utgifterna på EU-nivå enligt regeringens uppfattning inte ger något EU-mervärde eller bidrar till att förbättra tillväxtförutsättningarna. Regeringen verkar därför för en oförändrad svensk EU-avgift under nästa budgetram jämfört med innevarande.

Regeringen motsätter sig nya egna medel. Regeringen motsätter sig också en minskning av värdet på våra rabatter. Regeringen ser inga skäl till substantiella förändringar av inkomstsidan då övergripande strukturella förändringar av utgiftssidan ter sig osannolika i nästa budgetram.

Regeringen redovisade följande som svensk ståndpunkt när det gäller förslaget att införa en ny skatt på finansiella transaktioner (FTT) som till viss andel ska utgöra ett eget medel.

Regeringen ställer sig inte bakom ett införande av en FTT inom EU och motsätter sig att andelar av en sådan skatt ska utgöra egna medel för EU. Det finns andra och bättre lämpade åtgärder för att hantera finanssektorns risktagande och ansvar i finansiella kriser än att införa en FTT.

Regeringen redovisade följande som svensk ståndpunkt när det gäller förslaget att låta en andel av momsen utgöra eget medel (EU-moms).

Regeringen motsätter sig allmänt sett nya egna medel. De aktuella förslagen om en så kallad EU-moms är vidare utformade på ett sådant sätt att det inte går att utesluta att svenska momsregler kan påverkas till följd av genomförande- respektive tillämpningsförordningen rörande

egna medel, vilka kan antas med kvalificerad majoritet. Regeringen motsätter sig mot denna bakgrund förslagen om att en EU-moms ska utgöra nytt eget medel.

Vid överläggningen konstaterade utskottets ordförande att det fanns stöd för regeringens redovisade ståndpunkter inför det fortsatta arbetet. Utskottet framhöll vikten av att regeringen

- fortsätter att arbeta för en restriktiv EU-budget
- motsätter sig nya egna medel och överföring av kompetens på skatteområdet till EU-nivån.

Företrädarna för Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet anmälde ett särskilt yttrande och framförde:

Vi står bakom regeringens ståndpunkt angående införandet av skatter på EU-nivån och överföringar av beslutskompetens till EU i skattefrågor. Skatter ska även fortsättningsvis vara en nationell angelägenhet. Detta innebär emellertid inte att vi generellt motsätter oss beskattning av finansiella transaktioner. En väl utformad skatt på finansiella transaktioner med bred internationell uppslutning skulle kunna minska finansiell spekulation och därmed bidra till att förbättra stabiliteten på finansmarknaderna.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att arbetet med EU:s kommande långtidsbudget bör vara inriktat på att skapa en restriktiv budget som ger medlemsstaterna största möjliga finanspolitiska manöverutrymme. Då några övergripande strukturella förändringar inte är att vänta på utgiftssidan finns det inga skäl till substansiella förändringar på inkomstsidan. Utskottet motsätter sig mot denna bakgrund att nya egna medel skapas.

Utskottet kan inte acceptera att Sveriges skattesuveränitet urholkas och motsätter sig bestämt förslagen om att kompetens på skatteområdet ska överföras till EU-nivån. Det föreslagna rådsbeslutet om egna medel innebär att miniminivån för FTT och 2 % av ett schabloniserat momsunderlag ska utgöra egna medel som helt eller delvis ska betalas in till EU:s budget. Beslutet om den andel som ska levereras fattas med kvalificerad majoritet och andelen föreslås inledningsvis ligga på två tredjedelar av intäkterna från miniminivån respektive 1 % av momsunderlaget. Övergången till en annan beslutordning i form av kvalificerad majoritet i stället för enhällighet innebär enligt utskottets uppfattning en urholkning av Sveriges skattesuveränitet.

På motsvarande sätt innebär de tillämpningsregler som föreslås gälla för tillhandahållandet av de egna medel som baseras på mervärdesskatten att den nya EU-momsen som huvudregel ska beräknas på månadsbasis på grundval av faktiska momsintäkter, i stället för som i dag på årsbasis. Medlemsstaterna är enligt förslaget skyldiga att anpassa sin lagstiftning för att följa reglerna. Det går enligt utskottets mening inte att utesluta att svenska

momsregler kan påverkas till följd av de beslut som fattas med stöd av genomförande- och tillämpningsförfordningarna. Även i denna del torde föreslagen innebära en begränsning av Sveriges handlingsfrihet på skatteområdet.

Utskottet har subsidiaritetskontrollerat kommissionens förslag om en skatt på finansiella transaktioner och har därvid funnit att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget grundar sig på den artikel i fördraget som ger unionen kompetens att anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den utsträckning en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen. Utskottet fann vid sin prövning att förslaget går längre än till att skapa en harmonisering. Syftet med kommissionens förslag är att skapa en ny inkomstkälla, med det uttalade målet att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna. Utskottet framhöll vid sin prövning att det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt och att en alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens i förlängningen leder till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera den välfärd som respektive medlemsstat valt att tillhandahålla sina invånare. Sammanfattningsvis fann utskottet att det inte enbart var fråga om en harmonisering av lagar på ett område där det i och för sig är angeläget med åtgärder, utan att syftet var att öka EU:s intäkter inom ramen för EU:s egna medel. Utskottet ansåg att kommissionens förslag i dess nuvarande utformning och med nuvarande uttalade mål inte är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen och har i sitt utlåtande föreslagit att riksdagen ger uttryck för detta i ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen har bifallit utskottets förslag (utl. 2011/12:SkU12, rskr. 2011/12:53).

Det finns enligt utskottets mening skäl att rikta ytterligare invändningar mot förslaget om en skatt på finansiella transaktioner. Skatten kommer enligt de beräkningar som kommissionen redovisar att resultera i en betydande minskning av BNP, inte minst i förhållande till de intäkter som skatten väntas generera. Utifrån den modell som kommissionen redovisar inledningsvis skulle BNP-minskningen vara mer än tre gånger så stor som intäkterna från skatten. Efter en genomgång av modellen utifrån kvalitativa bedömningar kommer kommissionen till slutsatsen att BNP-minskningen är i samma storleksordning som intäkterna från skatten. Ett införande av denna skatt skulle således minska medlemsstaternas välfärd med ett belopp som i stort sett motsvarar skattens förväntade bidrag till EU:s och medlemsstaternas budgetar. Även om utskottet anser att det kan finnas skäl som talar för en ökad beskattning av den finansiella sektorn anser

utskottet att just denna skatteform har så klara nackdelar att det rimligen bör finnas bättre och enklare sätt att få in skatteintäkter från denna sektor. Ett exempel är den skatt på finansiell verksamhet som kommissionen fört fram. När det gäller behovet av åtgärder för att hantera finanssektorns risktagande och ansvar i finansiella kriser finns det också bättre lämpade åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är stabilitetsfonder och strängare kapitaltäckningsregler.

Sammantaget avstyrker utskottet kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem i nu aktuella delar.

Stockholm den 1 december 2011

På skatteutskottets vägnar

*Ulf Berg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulf Berg (M), Jennie Nilsson (S), Fredrik Olovsson (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andréén (FP), Karin Nilsson (C), Anders Karlsson (S), Maria Abrahamsson (M), Mats Pertoft (MP), Lars Gustafsson (KD), David Lång (SD), Jacob Johnson (V), Johnny Munkhammar (M) och Peter Persson (S).

## Avvikande mening

### **Kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013 (S, MP, V)**

Jennie Nilsson (S), Fredrik Olovsson (S), Christina Oskarsson (S), Hans Olsson (S), Anders Karlsson (S), Mats Pertoft (MP), Jacob Johnson (V) och Peter Persson (S) anför:

Vi delar utskottets syn när det gäller behovet av nya egna medel i EU:s budget och förslagen om att beslutskompetens i skattefrågor ska överföras till EU-nivån. Skatter ska även fortsättningsvis vara en nationell angelägenhet.

Vi anser att det finns skäl som talar för en utökad beskattning av den finansiella sektorn och är i motsats till utskottet inte beredda att generellt motsätta oss en beskattning av finansiella transaktioner. En väl utformad skatt på finansiella transaktioner med bred internationell uppslutning skulle enligt vår uppfattning kunna minska finansiell spekulation och därmed bidra till att förbättra stabiliteten på finansmarknaderna.