

Finansutskottets utlåtande 2019/20:FiU63

Subsidiaritetsprövning av kommissionens ändrade förslag till beslut om Europeiska unionens egna medel

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet konstaterar att förslaget innebär omfattande upplåning för finansiering av betydande öknningar i EU:s programverksamhet. Det kan inte anses klart att upplåningen i första hand kommer att användas för att hantera coronapandemins konsekvenser. Utskottet anser därmed att åtgärden är alltför långtgående för att nå målen med förslaget. Utskottet anser därtill att det inte är tydligt motiverat varför denna typ av upplåning skulle hanteras bättre på unionsnivå än på nationell nivå.

Utskottet vill i sammanhanget påminna om att riksdagen vid behandlingen av kommissionens ursprungliga förslag till rådsbeslut om egna medel ansåg att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51).

I utlåtandet finns ett särskilt yttrande (L).

Prövade förslag

Kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets prövning.....	6
Subsidiaritetsprövning av kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445).....	6
Subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet.....	7
Kompletterande information	9
Utskottets ställningstagande.....	9
Särskilt yttrande	10
Subsidiaritetsprövning av kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445) (L)	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445)

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 22 juni 2020

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M) och Fredrik Stenberg (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 28 maj 2020 överlämnade kommissionen ett reviderat förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445).

Kammaren bordlade kommissionens förslag den 1 juni 2020 och hänvisade förslaget till finansutskottet den 2 juni. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 24 juli.

Den 15 juni inkom regeringen skriftligen med information om regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i förslaget.

Bakgrund

Den 2 maj 2018 presenterade kommissionen ett förslag till EU:s fleråriga budgetram 2021–2027. I anslutning till förslaget lade kommissionen även fram ett förslag till rådsbeslut om EU:s egna medel. Mot bakgrund av utbrottet av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 och de samhällsekonomiska konsekvenser som detta fått presenterade kommissionen den 27 maj 2020 en återhämtningsplan för EU. Planen består av två huvuddelar: ett återhämtningsinstrument och ett reviderat förslag till flerårigt budgetramverk för 2021–2027. Som en del i denna plan presenterades även ett reviderat förslag till rådsbeslut om EU:s egna medel.

Utgifterna i EU:s budget delas in i betalningsbemyndiganden (betalningar) och åtagandebemyndiganden (åtaganden). Ett åtagande som görs i EU-budgeten kan leda till betalningar under det aktuella budgetåret och kommande år, medan betalningarna motsvarar faktiska utgifter.

Budgetens inkomster består i huvudsak av avgifter från medlemsländerna. Inkomsterna benämns egna medel och regleras i beslutet om systemet för EU:s egna medel. I beslutet fastställs de kategorier av egna medel som ska tas upp i unionens budget, de högsta uttagssatser som ska tillämpas, taket för egna medel, korrigeringsmekanismer (om de anses nödvändiga) och finansieringen av dem samt vissa budgetprinciper. Det nuvarande systemet för egna medel har tre huvudsakliga inkomstkategorier: s.k. traditionella egna medel (främst tullar), momsbaseade egna medel och BNI-baseade egna medel. Enligt det nuvarande beslutet om egna medel får det totala belopp som tilldelas unionen för att täcka anslag för betalningar inte överskrida 1,23 procent av samtliga medlemsstaters sammanlagda BNI. Totala anslag för åtaganden får inte överskrida 1,29 procent av medlemsstaternas sammanlagda BNI.

Beslutet om egna medel måste efter att det antagits av Europeiska unionens råd godkännas av alla medlemsländer för att träda i kraft. Riksdagen godkände det nuvarande beslutet om egna medel (2014/335/EU, Euratom) i november 2014 (prop. 2013/14:238, bet. 2014/15:FiU7, rskr. 2014/15:9). I september

2016 godkände det sista medlemslandets beslutet, och det kunde därmed träda i kraft den 1 oktober 2016.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår i det reviderade förslaget till beslut om egna medel att taket för egna medel höjs från 1,23 procent till 1,4 procent av EU:s samlade BNI mätt som betalningar, och från 1,29 procent till 1,46 procent mätt som åtaganden. Det införs vidare en bestämmelse om att upplånade medel inte ska användas till att finansiera driftsutgifter.

Enligt förslaget ska kommissionen, i syfte att hantera följderna av coronapandemin, få befogenhet att låna upp ett kapital till unionen på högst 750 miljarder euro i 2018 års priser. De upplånade medlen får användas till vidareutlåning till medlemsstaterna på högst 250 miljarder euro i 2018 års priser. Genom ett undantag från bestämmelsen om att inte låna till driftsutgifter får de upplånade medlen även användas till utgifter på högst 500 miljarder euro i 2018 års priser.

Återbetalning av kapitalbeloppet på de medel som används till utgifter och räntebetalningar ska belasta EU:s budget. Återbetalning ska enligt förslaget ske fr.o.m. den 1 januari 2028 t.o.m. 31 december 2058. Kommissionen ska enligt förslaget bestämma ordningen för administrationen av lånetransaktionerna.

Kommissionen föreslår även att taket för egna medel tillfälligt höjs från 1,4 procent till 2,9 procent av EU:s BNI mätt i betalningar, för att täcka garantibeloppet för unionens samlade skulder. Mätt i åtaganden höjs taket tillfälligt från 1,46 procent till 2,06 procent. Den tillfälliga höjningen ska enligt förslaget gälla till dess att skulderna inte längre finns kvar, dock längs t.o.m. den 31 december 2058. Den tillfälliga höjningen ska enligt förslaget inte användas för betalning av unionens övriga skulder.

Om de godkända anslag som tagits upp i budgeten inte är tillräckliga för att EU ska kunna fullgöra de skyldigheter som uppkommer med anledning av upplåningen ska medlemsstaterna ställa nödvändiga medel till kommissionens förfogande.

I övrigt ligger det förslag till beslut om egna medel som kommissionen presenterade i maj 2018 fast (COM(2020) 325).

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445)

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Jämför det särskilda yttrandet (L).

Prövning av subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Den innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter.

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen ska ett utskott, om det finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande. Utskottet ska lämna ett utlåtande till kammaren om minst fem av utskottets ledamöter begär det. Om utskottet finner att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska det anmälas till kammaren genom ett protokollsutdrag.

I beredningen av ärendet kan utskottet enligt 10 kap. 10 § riksdagsordningen begära information om regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Regeringen ska i så fall lämna informationen inom två veckor.

Enligt vad konstitutionsutskottet har uttalat (bet. 2015/16:KU5) innefattar subsidiaritetsprövningen ett visst mått av proportionalitetsbedömning. Av orden ”endast om och i den mån” anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen med förslaget.

Subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning

Kommissionen presenterar inte en bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det ändrade förslaget till beslut om egna medel. I förslaget anförs dock att coronapandemin kräver exceptionella åtgärder. Enligt kommissionen måste EU ordna lämpliga medel för att uppnå målen att återställa långsiktig tillväxt och motståndskraft (resiliens) i EU:s ekonomier. Kommissionen konstaterar att förslaget om att låta EU under exceptionella och tillfälliga omständigheter låna upp medel på kapitalmarknaden underlättar för medlemsstater vars nationella budgetar är belastade av krisen. För att kunna göra detta är det nödvändigt att höja taket för egna medel, eftersom EU då kan möta de finansiella åtaganden som upplåningen innebär. De upplånade medlen ska enligt förslaget överföras till återhämtningsinstrumentet, som i en anda av solidaritet ger finansiellt stöd till belastade medlemsstater. Med tanke på krisens omfattning och dess långtgående ekonomiska och finansiella effekter är det enligt kommissionen lämpligt med en insats på EU-nivå. En insats på denna nivå kan mobilisera tillräckliga resurser och mildra krisens direkta sociala och ekonomiska följdverkningar.

Regeringens bedömning

Regeringen konstaterar i sin skriftliga information till finansutskottet att artikel 311 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) slår fast att unionens utgifter ska finansieras genom egna medel. Artikeln ger ingen vägledning om vilka dessa egna medel är eller hur de ska utformas. Artikeln ger EU:s ministerråd befogenhet att genom ett enhälligt beslut efter hörande av Europaparlamentet reglera utformningen av systemet för egna medel. Beslutet ska godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Regeringen anför att EU och dess verksamhet allmänt sett behöver ett finansieringssystem och en budget, dels för att upprätthålla en administrativ kapacitet, dels för att kunna utföra de uppgifter och uppnå de mål som fastställts i fördragen, oavsett hur omfattande dessa är, hur de formuleras eller hur de uttolkas. Behoven – och därmed budgetens storlek och inriktning – varierar givetvis med uppgifternas och målens omfattning och över tiden. Ett sådant system kan inte utformas på medlemsstatsnivå. Nivån på taket för egna medel bör i kvantitativa termer regleras i relation till nivån på utgifter på EU-budgeten. Nivån på taket har ingen påverkan på subsidiaritetsbedömningen.

Regeringen anför vidare att utrymmet mellan taket för egna medel och taken för åtaganden och betalningar på EU:s budget kan användas för att unionen ska kunna ta upp lån för vidareutlåning till medlemsstater. Det har hänt vid ett antal tillfällen, bl.a. i samband med finanskrisen från 2010 när EU lånade för vidareutlåning genom betalningsbalansstödet för medlemsstater som inte har euron som valuta och europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM). Regeringen konstaterar även att det

nyligen beslutats om ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation till följd av utbrottet av covid-19 (SURE), som innebär upp- och utlåning av detta slag. Upplåning sker även för makrofinansiellt stöd till länder i EU:s närområde till vilka unionen har nära förbindelser. Sammanlagt är i dagsläget knappt 52 miljarder euro utestående, varav merparten utgör lån till Irland och Portugal genom EFSM. Principen om att EU genom kommissionen lånar upp medel för att vidareutlåna dessa har tidigare bedömts och bedöms även nu av regeringen vara förenlig med subsidiaritetsprincipen. Verksamheten är självfinansierande genom att låntagaren genom återbetalning, amorteringar och räntebetalningar täcker unionens utgifter för upplåningen.

Utöver upplåning för vidareutlåning till medlemsstater föreslår kommissionen att lånade medel ska kunna användas för att finansiera löpande utgifter i EU:s budget. Regeringen konstaterar att detta inte har gjorts tidigare. Syftet är att kortsiktigt finansiera betydande ökningarna i EU:s programverksamhet. För medlemsstater med svagare kreditvärdighet är gemensam upplåning förmodligen mer gynnsamt än nationell sådan. Förslaget förefaller enligt regeringen ta sin utgångspunkt i bedömningen att det för EU som helhet är mer effektivt att konstruera ett upplåningsinstrument på EU-nivå.

Regeringen bedömer att den föreslagna låneverksamheten är omfattande och kommer att medföra att EU måste finansiera återbetalningar (när utställda obligationer förfaller) och räntor under en lång följd av år. Regeringen bedömer även att beroende på hur finansieringslösningen utformas kommer Sveriges EU-avgift eventuellt att bli högre än den annars skulle ha varit till dess att skulden är återbetald. Det påverkar de takbegränsade utgifterna och den offentliga sektorns finansiella sparande, vilket i sin tur påverkar möjligheten att uppnå de nationella budgetpolitiska målen.

Nivån på utgiftstaken i unionens fleråriga budgetram regleras inte i svensk lagstiftning utan fastställs i ett rådsbeslut efter förhandling i Europeiska rådet. EU har inte tidigare lånat medel för att täcka löpande utgifter på budgeten. Eftersom inkomsterna och utgifterna i EU:s budget enligt fördraget ska vara i balans och finansieras med egna medel innebär förslaget att lånefinansiering antingen behöver betraktas som ett eget medel eller som en extern inkomst som regleras vid sidan av budgeten. Regeringen konstaterar att kommissionen förefaller betrakta lånefinansieringen som en extern inkomst.

Huruvida principen om att med EU:s budget som säkerhet låna för att finansiera utgifter är förenlig med subsidiaritetsprincipen är enligt regeringen svårt att bedöma enbart med utgångspunkt från förslaget till beslut om egna medel. Den tekniska konstruktionen bedöms sannolikt vara förenlig med subsidiaritetsprincipen. För en heltäckande bild av både inkomst- och utgiftssidan bör dock förslaget i denna såväl som i andra aspekter bedömas samlat med de rättsakter som reglerar system för löpande utgifter som föreslås finansieras med lånade medel.

Kompletterande information

Finansutskottet subsidiaritetsprövade kommissionens ursprungliga förslag till rådsbeslut om egna medel i juni 2018 och ansåg att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51). Utskottet ansåg att kommissionens förslag innehöll bestämmelser som var alltför långtgående för att nå målen med förslagen. Det gällde framför allt den föreslagna korgen med nya egna medel. Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande i enlighet med den lydelse som utskottet föreslog. Kommissionen inkom med ett svar på det motiverade yttrandet i november 2018 (C(2018) 6569 final).

Utskottets ställningstagande

När det gäller EU:s budget och förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen står utskottet fast vid att Sverige även i fortsättningen ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, vilket innebär en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och en strikt budgetdisciplin. Den svenska restriktiva grundhållningen när det gäller EU:s budgetpolitik är fast förankrad i riksdagen. Utskottet anser att EU:s ekonomiska åtgärder till följd av covid-19, inklusive åtgärder för att stödja återhämtningen bör vara temporära, välriktade, proportionerliga och budgetrestriktiva. Stöd bör så långt som möjligt bygga på existerande instrument och befintliga finansieringsformer och inte på nya egna medel. Det ska också riktas till de delar av EU som har störst behov och som ekonomiskt och socialt har drabbats hårdast av coronapandemin.

Utskottet konstaterar att det tidigare har förekommit att EU:s budget använts för att låna upp medel för vidareutlåning inom ramen för olika mekanismer. Däremot har upplåning inte tidigare skett för att finansiera löpande utgifter i EU:s budget. Det aktuella förslaget innebär omfattande upplåning för finansiering av betydande ökningar i EU:s programverksamhet. Det kan inte anses klarlagt att upplåningen i första hand kommer att användas för att hantera coronapandemins konsekvenser. Utskottet anser därmed att åtgärden är alltför långtgående för att nå målen med förslaget. Utskottet anser därtill att det inte är tydligt motiverat varför denna typ av upplåning skulle hanteras bättre på unionsnivå än på nationell nivå.

Utskottet vill i sammanhanget även påminna om att riksdagen vid behandlingen av kommissionens ursprungliga förslag till rådsbeslut om egna medel i juni 2018 ansåg att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51).

Mot bakgrund av detta anser utskottet att kommissionens ändrade förslag till rådsbeslut om EU:s egna medel inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Särskilt yttrande

Subsidiaritetsprövning av kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445) (L)

Mats Persson (L) anför:

Liberalerna anser att subsidiaritetsprincipen är mycket viktig. Det är angeläget att beslut tas på rätt nivå, så nära medborgaren som möjligt. Under coronakrisen råder ett extraordinärt läge och det är viktigt att EU kan agera gemensamt och kraftfullt. Att EU i detta läge kan låna upp medel på de internationella marknaderna är en viktig del i upprättandet av en effektiv politik.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens ändrade förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens ändrade förslag till rådsbeslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2020) 445).

När det gäller EU:s budget och förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen står riksdagen fast vid att Sverige även i fortsättningen ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, vilket innebär en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och en strikt budgetdisciplin. Den svenska restriktiva grundhållningen när det gäller EU:s budgetpolitik är fast förankrad i riksdagen. Riksdagen anser att EU:s ekonomiska åtgärder till följd av covid-19, inklusive åtgärder för att stödja återhämtningen bör vara temporära, välriktade, proportionerliga och budgetrestriktiva. Stöd bör så långt som möjligt bygga på existerande instrument och befintliga finansieringsformer och inte på nya egna medel. Det ska också riktas till de delar av EU som har störst behov och som ekonomiskt och socialt har drabbats hårdast av coronapandemin.

Riksdagen konstaterar att det tidigare har förekommit att EU:s budget använts för att låna upp medel för vidareutlåning inom ramen för olika mekanismer. Däremot har upplåning inte tidigare skett för att finansiera löpande utgifter i EU:s budget. Det aktuella förslaget innebär omfattande upplåning för finansiering av betydande ökning av EU:s programverksamhet. Det kan inte anses klarlagt att upplåningen i första hand kommer att användas för att hantera coronapandemins konsekvenser. Riksdagen anser därmed att åtgärden är alltför långtgående för att nå målen med förslaget. Riksdagen anser därtill att det inte är tydligt motiverat varför denna typ av upplåning skulle hanteras bättre på unionsnivå än på nationell nivå.

Riksdagen vill i sammanhanget även påminna om att riksdagen vid behandlingen av kommissionens ursprungliga förslag till rådsbeslut om egna medel i juni 2018 ansåg att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51).

Mot bakgrund av detta anser utskottet att kommissionens ändrade förslag till rådsbeslut om EU:s egna medel inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.