

## Finansutskottets utlåtande 2021/22:FiU31

# Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel

---

## Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till ändrat 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 bedömer att kommissionens föreslagna åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen med förslaget. Målen med förslaget kan enligt utskottets mening ske genom omfördelning av medel inom EU:s budget och i andra hand inom ramen för det nuvarande systemet för egna medel. Utskottet anser dessutom att det är alltför långtgående för att nå målet med förslaget att besluta om nya egna medel som baseras på intäkter från förslag som inte är antagna. Det är särskilt långtgående att införa ett nytt eget medel baserat på ett kommande förslag till direktiv för att genomföra pelare 1 i OECD/G20:s överenskommelse i EU.

I utlåtandet finns tre särskilda yttranden (S, C, MP).

### *Prövade förslag*

Kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Förslaget huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets prövning.....	7
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) .....	7
Särskilda yttranden .....	10
1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) (S).....	10
2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) (C) .....	10
3. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) (MP) .....	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag .....	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	13

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570)**

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

Stockholm den 24 februari 2022

På finansutskottets vägnar

*Åsa Westlund*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Elisabeth Svantesson (M), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Adnan Dibrani (S), Martin Ådahl (C), Ali Esbati (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Björn Wiechel (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Janine Alm Ericson (MP), Boriana Åberg (M) och Eva Lindh (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Den 13 januari 2022 hänvisades kommissionens förslag till rådets beslut om ändring av beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) till finansutskottet.

Den 25 januari överlämnade regeringen en faktagpromemoria om förslaget (2021/22:FPM45) till riksdagen. Den 7 februari överlämnade regeringen en bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande om förslaget till EU:s institutioner löper ut den 8 mars 2022.

## Bakgrund

EU:s allmänna budget upprättas årligen inom en flerårig budgetram. Utgifterna i EU:s budget delas in i betalningsbemyndiganden och åtagandebemyndiganden. 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. Det finns fyra typer av egna medel: traditionella egna medel, som utgörs av inkomster från den gemensamma tulltaxan, en mervärdesskattebaserad avgift, en avgift baserad på icke-materialåtervunnen plast och en avgift baserad på medlemsstaternas bruttonationalinkomst (BNI). Det nuvarande beslutet om egna medel godkändes av riksdagen i mars 2021 (prop. 2020/21:87, bet. 2020/21:FiU35, rskr. 2020/21:232). Beslutet är sedan den 1 juni 2021 ratificerat av alla EU:s medlemsstater.

Den 22 december 2021 presenterade kommissionen ett förslag till ändrat beslut om systemet för EU:s egna medel (COM(2021) 570). Förslaget presenterades med hänvisning till Europeiska rådets slutsatser från i juli 2020 om EU:s fleråriga budgetram 2021–2027 och det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen från december 2020. Kommissionen anför att målet med förslaget är att finansiera återbetalningen av skulden för finansieringen av det europeiska återhämtningsinstrumentet Next Generation EU (NGEU). Kommissionen anför även att medel skulle kunna användas till att finansiera den sociala klimatfond som kommissionen föreslog i juli 2021 inom ramen för klimatpaketet Fit for 55.

## Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår att det införs tre nya egna medel, som ska baseras på intäkterna från EU:s handel med utsläppsrätter, intäkterna från mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna och beskattningen av stora multinationella företags s.k. residualvinster. Som rättslig grund anges artikel 311.3 i fördraget om EU:s funktionssätt. Kommissionen konstaterar att för att systemet för egna medel ska bli ändamålsenligt behövs bl.a. vissa ändringar i genomförandebestämmelserna. Kommissionen anför att den avser att lägga fram förslag om detta under det första halvåret 2022.

### *Egna medel baserade på EU:s handel med utsläppsrätter*

Kommissionen föreslår att en ny beräkningsbas för egna medel baserat på intäkterna från EU:s handel med utsläppsrätter (ETS) införs. Intäkterna från ETS fördelas i dag till medlemsstaterna. Enligt förslaget skulle 25 procent av intäkterna gå till EU:s budget.

Kommissionen föreslår även att det införs en tillfällig solidaritetsmekanism för betalningsåtaganden för de egna medel som baseras på ETS. Mekanismen innebär att det sätts ett tak för betalningar för länder som har lägre BNI per capita i förhållande till deras ETS-handlade utsläpp. Det sätts samtidigt ett golv för betalningar för länder som har ett högt BNI per capita i förhållande till deras ETS-handlade utsläpp. Mekanismen föreslås gälla t.o.m. 2030.

Kommissionens förslag tar i beaktande de förslag om EU:s handel med utsläppsrätter som kommissionen föreslog i juli 2021 inom ramen för Fit for 55. Bland annat föreslogs att systemet skärps och utvidgas till att även omfatta sjöfartssektorn, att en större andel av utsläppsrätterna för luftfarten auktioneras ut och att ett nytt system för utsläppshandel för byggnads- och vägtransportsektorerna inrättas.

### *Egna medel baserade på mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna*

Kommissionen föreslår att det införs en ny beräkningsbas för egna medel baserat på intäkterna från mekanismen för koldioxidjustering vid EU:s yttre gränser (CBAM). Enligt förslaget skulle 75 procent av intäkterna från försäljningen av importcertifikat inom ramen för CBAM gå till EU:s budget.

Förslaget om CBAM lades fram av kommissionen i juli 2021 som en del av Fit for 55 för att reglera utsläpp av växthusgas som orsakats av vissa varor som importerats till EU.

### *Egna medel baserade på beskattningen av stora multinationella företags s.k. residualvinster*

Kommissionen föreslår att det införs egna medel som uppgår till 15 procent av de skatteintäkter som genereras i EU:s medlemsstater till följd av

genomförandet av pelare 1 i OECD/G20:s överenskommelse om de internationella skattereglerna.

I oktober 2021 enades nästan 140 länder som deltar i OECD/G20:s Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) om en omfördelning av beskattningsrätt på stora multinationella företags intäkter. Överenskommelsen innebär att 25 procent av de s.k. residualvinsterna (dvs. den del av vinsterna som överstiger 10 procents vinstmarginal) i koncerner som omsätter över 20 miljarder euro årligen ska omfördelas till de länder där de anses ha sina marknader. Kommissionen har åtagit sig att under 2022 lägga fram ett förslag till direktiv för att genomföra överenskommelsen i EU.

# Utskottets prövning

## Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570)

### 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 särskilt yttrande 1 (S), 2 (C) och 3 (MP).

### 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 någon bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget till ändrat beslut om EU:s egna medel.

### *Regeringens bedömning*

Regeringen bedömer att förslaget till nya egna medel inte står i strid med subsidiaritetsprincipen. Regeringen skriver i sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen:

Regeringen konstaterar att kommissionens förslag inte innehåller någon bedömning av förenligheten med subsidiaritetsprincipen.

Artikel 311 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt slår fast att unionens utgifter ska finansieras genom egna medel, men ger ingen vägledning avseende vilka dessa egna medel är eller hur de ska utformas.

EU behöver ett finansieringssystem och en budget dels för att upprätthålla en nödvändig 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 med uppgifternas och målens omfattning och utformning samt över tiden. Ett sådant system kan enligt regeringens bedömning inte utformas på medlemsstatsnivå.

En annan fråga är dock om målet för förslaget kan nås på annat sätt än genom att införa nya egna medel. Av den förklarande texten och ingressen till lagstiftningsförslaget framgår att huvudsyftet med förslaget är behovet av att finansiera återbetalningen av EU:s skuld för finansieringen av NGEU. Som framgår av regeringens preliminära ståndpunkt i faktapromemorian bör återbetalningen i största möjliga mån ske genom omprioriteringar i EU-budgeten. Om omprioriteringar inte i tillräcklig grad skulle visa sig vara möjliga anser regeringen att återbetalningarna ska hanteras inom det existerande systemet för egna medel.

Förslaget påverkar både medlemsstaternas budgetar och EU-budgeten eftersom en andel av de intäkter som i dag tillfaller medlemsstaten från medlemsstaternas auktionering av utsläppsrätter inom EU-ETS, eller uppstår till följd av annan föreslagen sekundärrätt, skulle tillfalla EU-budgeten.

För att förslaget om nya egna medel ska kunna realiseras behöver även inkomstgenererande regelverk komma på plats genom att en certifikathandel för importcertifikat för koldioxidjustering vid gränserna och ett beskattningssystem för residualvinster inrättas.

Intäkter från försäljningen av importcertifikat för koldioxidjustering vid unionens yttre gränser föreslås grundas på statistiska uppgifter om koldioxidutsläpp i tredjeland. Detta är data som i dagsläget inte samlas in och förslagets nettoeffekt på medlemsstaternas budgetar går därför inte att bedöma. Införandet av importcertifikat kan skapa incitament för tredjeland att införa system som kvantifierar och prissätter koldioxidutsläpp, men förslaget reglerar inte om eller hur det ska göras.

En förutsättning för att intäkter baserade på ett nationellt bidrag till EU-budgeten på grundval av omfördelning av residualvinster från de största och mest lönsamma multinationella företagen enligt pelare 1 är att kommissionen presenterar ett förslag på området. Eftersom det i nuläget inte finns något förslag att ta ställning till, går det heller inte att bedöma



om den föreslagna omfördelningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser sammanfattningsvis att de inkomstgenererande rättsakterna: översynen av EU:s system för handel med utsläppsrätter, förslaget om koldioxidjustering vid gränserna och pelare 1 bör bedömas separat från förslaget till nya egna medel baserade på dessa.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att förslaget till nya egna medel inte står i strid med subsidiaritetsprincipen.

Det bör dock framhållas att denna bedömning inte påverkar regeringens uppfattning om förslagen till nya egna medel, som redovisas i den ovan nämnda faktapromemorian.

### **Utskottets ställningstagande**

Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, vilket innebär en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel och en strikt budgetdisciplin. Den svenska restriktiva grundhållningen när det gäller EU:s budgetpolitik är fast förankrad i riksdagen. I denna restriktiva grundhållning är principerna om subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning vägledande. Liksom utskottet vid flertalet tillfällen framhållit är utskottet kritiskt mot införandet av nya egna medel och emot överföring av beskattningsrätt till EU-nivå.

Utskottet konstaterar att det huvudsakliga målet med kommissionens förslag till ändrat beslut om egna medel är att finansiera återbetalningen av EU:s skuld för finansieringen av det europeiska återhämtningsinstrumentet (NGEU). Utskottet konstaterar även att kommissionen anför att nya egna medel kan användas för att finansiera den sociala klimatfonden.

Utskottet bedömer att kommissionens föreslagna åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen med förslaget. Målen med förslaget kan enligt utskottets mening ske genom omfördelning av medel inom EU:s budget och i andra hand inom ramen för det nuvarande systemet för egna medel. Utskottet anser dessutom att det är alltför långtgående för att nå målet med förslaget att besluta om nya egna medel som baseras på intäkter från förslag som inte är antagna. Det är särskilt långtgående att införa ett nytt eget medel baserat på ett kommande förslag till direktiv för att genomföra pelare 1 i OECD/G20:s överenskommelse i EU.

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

## Särskilda yttranden

### 1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) (S)

Åsa Westlund (S), Gunilla Carlsson (S), Adnan Dibrani (S), Björn Wiechel (S) och Eva Lindh (S) anför:

Beskattningsrätten är och ska fortsätta vara en nationell kompetens. I den sakfrågan delar vi utskottsmajoritetens uppfattning, liksom regeringens. Regeringen ger uttryck för denna mening i regeringens ståndpunkt (se t.ex. faktapromemoria 2021/22:FPM45: ”Skattepolitiken är medlemsstaternas befogenhet. Regeringen motsätter sig därför införandet av egna medel baserade på en ny skattebas”). Den svenska riksdagens och den svenska regeringens uppfattning i denna fråga är dessutom väl känd i EU-kretsen.

Socialdemokraterna finner däremot inte att det förslag som här prövas kan konstateras stå i strid med subsidiaritetsprincipen. Detta utifrån att vi ännu inte vet vad förslagen kommer att innehålla och utifrån hur frågan om subsidiaritet brukar prövas. Utskottet bör inte i detta läge ta ställning till eventuellt kommande förslags innehåll. Först om och när kommissionen återkommer med konkreta förslag ska utskottet ta ställning till huruvida de förslagen innehållsmässigt är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

### 2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) (C)

Martin Ådahl (C) anför:

Centerpartiet står bakom utskottets slutsats att kommissionens förslag inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Samtidigt vill vi precisera att förslaget innehåller flera olika delar där vi inte nödvändigtvis anser att alla dessa delar hade varit oförenliga med subsidiaritetsprincipen om de hade behandlats var och en för sig. Å ena sidan anser vi att det är tydligt att den delvisa överföringen av beskattningen av stora multinationella företags residualvinster till Europeiska unionens egna medel innebär ett steg mot utvidgad gemensam beskattning på unionsnivå som vi motsätter oss. Å andra sidan är flera av mekanismerna inom ramen för utsläppshandeln EU ETS en naturlig utveckling av utsläppshandeln, där dessa delar är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

### **3. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570) (MP)**

Janine Alm Ericson (MP) anför:

Miljöpartiet de gröna ser inte att förslaget som prövas kan sägas stå i strid med subsidiaritetsprincipen. Detta utifrån att vi ännu inte vet vad förslagen kommer att innehålla och utifrån hur frågan om subsidiaritet brukar prövas. Utskottet bör inte i detta läge ta ställning till eventuellt kommande förslags innehåll. Först om och när kommissionen återkommer med konkreta förslag ska utskottet ta ställning till huruvida de förslagen innehållsmässigt är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

## Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570).

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021) 570).

Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, vilket innebär en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel och en strikt budgetdisciplin. Den svenska restriktiva grundhållningen när det gäller EU:s budgetpolitik är fast förankrad i riksdagen. I denna restriktiva grundhållning är principerna om subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning vägledande. Liksom riksdagen vid flertalet tillfällen framhållit är den kritisk mot införandet av nya egna medel och emot överföring av beskattningsrätt till EU-nivå.

Riksdagen konstaterar att det huvudsakliga målet med kommissionens förslag till ändrat beslut om egna medel är att finansiera återbetalningen av EU:s skuld för finansieringen av det europeiska återhämtningsinstrumentet (NGEU). Riksdagen konstaterar även att kommissionen anför att nya egna medel kan användas för att finansiera den sociala klimatfonden.

Riksdagen bedömer att kommissionens föreslagna åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen med förslaget. Målen med förslaget kan enligt riksdagens mening ske genom omfördelning av medel inom EU:s budget och i andra hand inom ramen för det nuvarande systemet för egna medel. Riksdagen anser dessutom att det är alltför långtgående för att nå målet med förslaget att besluta om nya egna medel som baseras på intäkter från förslag som inte är antagna. Det är särskilt långtgående att införa ett nytt eget medel baserat på ett kommande förslag till direktiv för att genomföra pelare 1 i OECD/G20:s överenskommelse i EU.

Mot bakgrund av detta anser riksdagen att kommissionens förslag till ändrat beslut om systemet för EU:s egna medel inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.