

Finansutskottets utlåtande 2025/26:FiU16

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till nytt system för Europeiska unionens egna medel för perioden 2028 och framåt

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till nytt system för Europeiska unionens egna medel för perioden 2028 och framåt 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.

När det gäller EU:s budget och förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen har utskottet vid ett flertal tillfällen framhållit att Sverige även i fortsättningen ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, vilket innebär en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel och en strikt budgetdisciplin. Utskottet står fast i sin bedömning inför förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen för 2028–2034. Som utskottet vid ett flertal tidigare tillfällen framhållit är utskottet kritiskt mot införandet av nya egna medel och mot överföring av beskattningsrätt till EU-nivå. Systemet för EU:s egna medel och EU:s fleråriga budgetram ska vara utformade så att de främjar förutsebarhet, transparens, möjlighet till ansvarsutkrävande, ändamålsenlighet och budgetrestriktivitet. Utskottet bedömer att det är särskilt långtgående att införa nya egna medel baserat på nya skattebaser.

Utskottet påminner även om att det ansåg att de fyra tidigare förslag till nya egna medel som kommissionen lagt fram inte var förenliga med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51, utl. 2019/20:FiU63, utl. 2021/22:FiU31 och utl. 2023/24:FiU17). Utskottet ansåg att kommissionens förslag innehöll bestämmelser som var alltför långtgående för att nå målen med förslagen.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut4

Redogörelse för ärendet5

 Ärendet och dess beredning.....5

 Bakgrund5

 Förslagets huvudsakliga innehåll.....6

Utskottets prövning.....9

 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till nytt system för

 Europeiska unionens egna medel för perioden 2028 och framåt9

Bilaga 1

Förteckning över prövade förslag13

Bilaga 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag.....14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till nytt system för Europeiska unionens egna medel för perioden 2028 och framåt

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

Stockholm den 14 oktober 2025

På finansutskottets vägnar

Edward Riedl

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Charlotte Quensel (SD), Eva Lindh (S), Ida Drougge (M), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Janine Alm Ericson (MP), Cecilia Rönn (L), Peder Björk (S), Joakim Sandell (S), Yusuf Aydin (KD) och Samuel Gonzalez Westling (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 16 juli 2025 inkom kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053, (COM(2025) 574) till riksdagen.

Den 29 juli 2025 inkom en SGD-skrivelse (SGD(2025) 10752) från kommissionen. Skrivelsen innebär att kommissionen underrättar de nationella parlamenten om att subsidiaritetsprövningen av förslaget kan inledas.

Förslaget hänvisades till utskottet av kammaren för subsidiaritetsprövning den 26 augusti 2025. Åttaveckorsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 24 oktober 2025.

Regeringen har den 10 september 2025 inkommit med en faktapromemoria om förslaget inklusive en subsidiaritetsbedömning (2025/26:FPM4).

Överläggning i sakfrågan ägde rum i finansutskottet den 18 september 2025.

Bakgrund

EU:s allmänna budget upprättas årligen inom en flerårig budgetram och den nuvarande ramen omfattar perioden 2021–2027. EU-budgetens utgifter och inkomster ska vara i balans på årlig basis. Inkomsterna utgörs huvudsakligen av avgifter från medlemsstaterna. Avgifterna till EU:s budget benämns EU:s egna medel och regleras i det s.k. beslutet om egna medel. Det finns fyra typer av egna medel: traditionella egna medel som utgörs av inkomster från den gemensamma tulltaxan, en mervärdesskattbaserad 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.

I samband med antagandet av den fleråriga budgetramen för 2021–2027 ingicks den 16 december 2020 även ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Avtalet innehöll bl.a. en färdplan för införandet av nya kategorier av egna medel. Dessa är bl.a. avsedda att finansiera återbetalningen av medel inom ramen för Next Generation EU (NGEU) utan att tränga undan övriga EU-program.

Kommissionen presenterade därefter, den 22 december 2021, ett förslag till nya egna medel. I förslaget föreslogs auktionsintäkter från EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), intäkter från handeln med certifikat inom ramen för mekanismen för koldioxidjustering vid unionens gräns (CBAM) och medlemsstaternas intäkter från omfördelningen av beskattningsrätt avseende

stora multinationella företagsvinster bli till nya baser i systemet för egna medel.

I samband med halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen presenterade kommissionen i juni 2023 ett justerat paket med nya egna medel. Förslaget innehöll, likt det som presenterades i december 2021, intäkter från EU ETS och CBAM. Utöver detta föreslogs en temporär avgiftskomponent baserad på en statistisk bas för företagsvinster (Gross Operating Surplus, GOS). Avgiften för företagsvinster föreslogs vara temporär i väntan på införandet av ett långsiktigt gemensamt ramverk för företagsbeskattning i Europa.¹

De förslag som kommissionen presenterade under 2021 och 2023 om nya egna medel har inte antagits.

Mål

Kommissionens syfte med det nu aktuella förslaget är att hantera de budgetmässiga utmaningar EU står inför. Det handlar enligt kommissionen om EU:s ökade behov av finansiering för prioriterade områden som konkurrenskraft, försvar, säkerhet, grön och digital omställning samt hantering av externa kriser.

Kommissionen understryker att beroendet av BNI-bidrag är ohållbart i längden och att nya inkomstkällor är nödvändiga för att trygga en stabil och rättvis finansiering av unionens gemensamma politik. Kommissionen anför att det nuvarande systemet för egna medel har säkerställt stabil och förutsägbar finansiering av EU:s budget. Införandet av nya egna medel kommer enligt kommissionen att framöver minska bördan för medlemsstaterna och säkerställa en hållbar finansiering av EU:s gemensamma politik och återbetalningen av NGEU.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionens förslag består huvudsakligen av fem kategorier av nya egna medel varav två (punkt 1–2) är omformuleringar av tidigare presenterade förslag och tre (punkt 3–5) är nya förslag. Förslaget väntas behandlas parallellt med förslaget till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2028–2034.

Nya egna medel baserade på mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna

Kommissionen föreslår att 75 procent av auktionsintäkterna från handeln med certifikat inom ramen för mekanismen för koldioxidjustering vid unionens gräns (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) ska tillfalla systemet för EU:s egna medel. CBAM innebär att utsläpp från vissa koldioxidintensiva

¹ Se skatteutskottets utl. 2023/24:SkU17 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om ett gemensamt ramverk för företagsbeskattning i Europa.

varor som importeras till EU prissätts på samma sätt som varor producerade inom EU. CBAM är en del av EU:s klimatpaket (Fit for 55) och ska tillämpas fullt ut fr.o.m. den 1 januari 2026.²

Nya egna medel baserade på utsläppshandelssystemet

Kommissionen föreslår att 30 procent av auktionsintäkterna från försäljningen av utsläppsrätter inom ramen för EU:s handel med utsläppsrätter från ETS 1 ska tillfalla systemet för EU:s egna medel. ETS 1 omfattar tillverkande industrier, anläggningar som producerar el och värme samt flygoperatörer och rederier.

Avgift för mängden icke-insamlat elavfall

Kommissionen föreslår att en avgift om 2 euro per kilo icke insamlad elektrisk och elektronisk utrustning ska tas ut av medlemsstaterna och tillfalla systemet för EU:s egna medel. Uttaget ska baseras på befintliga uppgifter som medlemsstaterna rapporterar till Eurostat. Förslaget innehåller också en inflationsjusteringsmekanism.

Intäkter från punktskatter på tobaksvaror och tobaksrelaterade produkter

Kommissionen föreslår att en uttagssats på 15 procent ska tillämpas för mängden tobaksvaror och tobaksrelaterade produkter som finns för försäljning i varje medlemsstat, multiplicerat med den minimiskattesats som tillämpas i medlemsstaten.

Företagsresurs

Kommissionen föreslår att det införs en årlig progressiv avgift från företag i EU och företag i tredjeländer med fast driftställe i EU. Det gäller företag med en nettoomsättning på över 100 miljoner euro per år. Förslaget omnämns som en företagsresurs för Europa (Corporate Resource for Europe, Core). Avgiften föreslås baseras på ett årligt schablonbelopp och vara differentierad i fyra steg med hänsyn till företagets nettoomsättning, dvs. ju högre nettoomsättning, desto högre avgift. Varje medlemsstat föreslås samla in avgiften åt unionen.

Justeringar av det befintliga systemet för EU:s egna medel

I det nuvarande regelverket finns ett tak för de egna medel som baseras på mervärdesskatt, en rabatt för plastavgiften baserad på BNI och befolkningsstorlek samt en rabatt för vissa nettobetalares BNI-baserade avgifter i egna

² Se bet. 2023/24:SkU22 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen

medelsystemet. Kommissionen föreslår att dessa ska tas bort för att säkerställa transparens i systemet. Det skulle innebära att Sveriges och vissa andra medlemsstaters rabatter på EU-avgiften försvinner.

Vidare föreslår kommissionen ändringar i det befintliga systemet, bl.a. en minskad andel tullintäkter till medlemsstater och en höjd avgift per kilo icke-återvunna plastförpackningar. Kommissionen föreslår även ett höjt tak för EU:s egna medel bl.a. för att möjliggöra lån till medlemsstater genom en extraordinär krismekanism. Kommissionen föreslår också att den andel av traditionella medel (tullintäkter) som medlemsstaterna får behålla för att täcka sina uppbördskostnader sänks från 25 till 10 procent och i stället riktas om till EU-budgeten.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till nytt system för Europeiska unionens egna medel för perioden 2028 och framåt

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.

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 (se t.ex. bet. 2022/23:KU5) innefattar subsidiaritetsprövningen ett visst mått av proportionalitetsbedömning. Av orden ”endast om och i den mån” anses det framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Utskotten bör således vara oförhindrade att göra en sådan form av proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen.

Subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning

Kommissionen har inte lämnat någon motivering i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Regeringens bedömning

Regeringens bedömning framgår av 2025/26:FPM4. I faktapromemorian konstateras att kommissionen inte har lämnat någon motivering i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Vidare anförts i faktapromemorian att beslut om egna medel kan endast fattas på EU-nivå, se artikel 311 i EUF-fördraget. Regeringen bedömer därför att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Tidigare bedömning

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). 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).

Vidare subsidiaritetsprövade utskottet kommissionens förslag till ändring av rådsbeslut om EU:s egna medel i juni 2020 och ansåg att inte heller det förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2019/20:FiU63). 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 augusti 2020 (C(2020) 5922 final).

Utskottet subsidiaritetsprövade även kommissionens nya förslag till ändrat beslut om systemet för EU:s egna medel i februari 2022 och ansåg även i detta fall att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2021/22:FiU31). 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 maj 2022 (C(2022) 3195 final).

Utskottet subsidiaritetsprövade senast kommissionens förslag till ny ändring av rådsbeslut om EU:s egna medel i september 2023 och ansåg även då att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2023/24:FiU17). 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 januari 2024 (C(2024) 139 final).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har prövat kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574).

När det gäller EU:s budget och förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen har utskottet vid ett flertal tillfällen framhållit att Sverige även i fortsättningen ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, vilket innebär en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel och en strikt budgetdisciplin. Utskottet står fast i sin bedömning inför förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen för 2028–2034. Parallellt med kommissionens förslag till ny flerårig budgetram brukar kommissionen presentera nya förslag till egna medel. Som utskottet vid ett flertal tidigare tillfällen framhållit är utskottet kritisk mot införandet av nya egna medel och mot överföring av beskattningsrätt till EU-nivå. Systemet för EU:s egna medel och EU:s fleråriga budgetram ska vara utformade så att de främjar förutsebarhet, transparens, möjlighet till ansvarsutkrävande, ändamålsenlighet och budgetrestriktivitet.

Utskottet konstaterar att det huvudsakliga målet med kommissionens nya förslag är att hantera de budgetmässiga utmaningar EU står inför. Det handlar enligt kommissionen om EU:s ökade behov av finansiering för prioriterade områden som konkurrenskraft, försvar, säkerhet, grön och digital omställning samt hantering av externa kriser. Utskottet välkomnar kommissionens inriktning av prioriterade områden och mot en förenklingsagenda för EU:s budgetstruktur. Utskottet delar dock inte kommissionens uppfattning att EU:s system för egna medel behöver reformeras. Utskottet ser hellre att EU:s budgetpolitik i sin helhet vägleds av principen om omprioriteringar och ser inget omedelbart behov av att reformera systemet för egna medel. Utskottet delar heller inte kommissionens bedömning att nya egna medel skulle minska medlemsstaternas börda och tillåta återbetalning av NGEU parallellt med en hållbar finansiering av EU-program. Återbetalningen av NGEU bör enligt utskottet i stället finansieras genom omprioriteringar.

Utskottet vill i sammanhanget även understryka att det nuvarande rabattsystemet för vissa medlemsstaters BNI-baserade avgifter är motiverat och ska värnas.

Utskottet anser att kommissionens föreslagna åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen med förslaget.

Utskottet bedömer att det är särskilt långtgående att införa flera nya egna medel baserat på nya skattebaser.

Utskottet påminner även om att det ansåg att de fyra tidigare förslagen till nya egna medel som kommissionen lagt fram inte var förenliga med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51, utl. 2019/20:FiU63, utl. 2021/22:FiU31 och utl. 2023/24:FiU17). Utskottet ansåg att kommissionens förslag innehöll bestämmelser som var alltför långtgående för att nå målen med förslagen.

Utskottet konstaterar att kommissionen har lämnat en SGD-skrivelse om det aktuella förslaget. Skrivelsen innebär att kommissionen underrättar de nationella parlamenten om att subsidiaritetsprövningen av förslaget kan inledas.

Mot bakgrund av det som utskottet anfört ovan anser utskottet att kommissionens förslag till nytt system för Europeiska unionens egna medel för perioden 2028 och framåt är alltför långtgående för att nå målet med förslaget och inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025) 574).

När det gäller EU:s budget och förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen har riksdagen vid ett flertal tillfällen framhållit att Sverige även i fortsättningen ska verka för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, vilket innebär en kostnadseffektiv användning av EU:s budgetmedel och en strikt budgetdisciplin. Riksdagen står fast i sin bedömning inför förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen för 2028–2034. Parallellt med kommissionens förslag till ny flerårig budgetram brukar kommissionen presentera nya förslag till egna medel. Som riksdagen vid ett flertal tidigare tillfällen framhållit är den kritisk mot införandet av nya egna medel och mot överföring av beskattningsrätt till EU-nivå. Systemet för EU:s egna medel och EU:s fleråriga budgetram ska vara utformade så att de främjar förutsebarhet, transparens, möjlighet till ansvarsutkrävande, ändamålsenlighet och budgetrestriktivitet.

Riksdagen konstaterar att det huvudsakliga målet med kommissionens nya förslag är att hantera de budgetmässiga utmaningar EU står inför. Det handlar enligt kommissionen om EU:s ökade behov av finansiering för prioriterade områden som konkurrenskraft, försvar, säkerhet, grön och digital omställning samt hantering av externa kriser. Riksdagen välkomnar kommissionens inriktning av prioriterade områden och mot en förenklingsagenda för EU:s budgetstruktur. Riksdagen delar dock inte kommissionens uppfattning att EU:s system för egna medel behöver reformeras utan ser hellre att EU:s budgetpolitik i sin helhet vägleds av principen om omprioriteringar och ser inget omedelbart behov av att reformera systemet för egna medel.

Riksdagen vill i sammanhanget även understryka att det nuvarande rabattsystemet för vissa medlemsstaters BNI-baserade avgifter är motiverat och ska värnas.

Riksdagen bedömer att kommissionens föreslagna åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen med förslaget. Riksdagen bedömer att det är särskilt långtgående att införa nya egna medel baserat på nya skattebaser.

Riksdagen påminner även om att den ansåg att de fyra tidigare förslagen till nya egna medel som kommissionen lagt fram inte var förenliga med subsidiaritetsprincipen (utl. 2017/18:FiU51, utl. 2019/20:FiU63, utl. 2021/22:FiU31 och utl. 2023/24:FiU17). Riksdagen ansåg att kommissionens förslag innehöll bestämmelser som var alltför långtgående för att nå målen med förslagen.

Riksdagen konstaterar att kommissionen har lämnat en SGD-skrivelse om det aktuella förslaget. Skrivelsen innebär att kommissionen underrättar de

nationella parlamenten om att subsidiaritetsprövningen av förslaget kan inledas.

Mot bakgrund av detta anser riksdagen att kommissionens förslag till nytt system för Europeiska unionens egna medel för perioden 2028 och framåt är alltför långtgående för att nå målet med förslaget och inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.