

Finansutskottets utlåtande 2023/24:FiU17

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till ny ändring av 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 eftersträvade målen med förslaget. Utskottet bedömer att det är särskilt långtgående att införa ett nytt eget medel baserat på en ny skattebas. Utskottet anser att det därtill är problematiskt att besluta om ett eget medel som i framtiden ska baseras på ett förslag som ännu inte är färdigförhandlat.

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

Prövade förslag

Kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2023) 331).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Bakgrund	4
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets prövning.....	7
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel

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 26 september 2023

På finansutskottets vägnar

Edward Riedl

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Edward Riedl (M), Mikael Damberg (S), Oscar Sjöstedt (SD), Gunilla Carlsson (S), Dennis Dioukarev (SD), Björn Wiechel (S), Ingela Nylund Watz (S), Charlotte Quensel (SD), Ida Drougge (M), Hans Eklind (KD), Martin Ådahl (C), David Perez (SD), Cecilia Rönn (L), Eva Lindh (S), Adam Reuterskiöld (M), Linus Lakso (MP) och Samuel Gonzalez Westling (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 20 juni 2023 inkom kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2023) 331) till riksdagen.

Kammaren bordlade kommissionens förslag den 14 september och hänvisade förslaget till finansutskottet den 15 september. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 2 oktober.

Den 11 juli lämnade regeringen en faktagromemoria, 2022/23:FPM108.

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 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.

I december 2021 föreslog kommissionen tre nya inkomstkällor för EU-budgeten med bidrag från utsläppshandelssystemet (EU Emissions Trading System, EU ETS) och gränsjusteringsmekanismen för koldioxid (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) och att en andel från de största multinationella företagens residualvinst som omfördelas till EU i enlighet med OECD/G20:s Pelare I-avtal ska utgöra en bas för egna medel. Pelare I-avtalet har inte trätt i kraft, då det fortfarande förhandlas inom EU. Kommissionen anförde bl.a. att målet med förslaget var att finansiera återbetalningen av skulden för finansieringen av det europeiska återhämtningsinstrumentet Next Generation EU (NGEU). Därtill hänvisades till det interinstitutionella avtal som slöts mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen i december 2020.¹

Kommissionen konstaterar i sitt nya förslag att det inte gjorts några större framsteg i lagstiftningsdiskussionerna i EU om de tre kategorier till nya egna

¹ Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för införandet av nya egna medel (EUT L 433I, 2020-12-22, s. 28).

medel som lämnades i december 2021 och föreslår därför på nytt revideringar av systemet för egna medel. Kommissionen hänvisar fortsatt till det interinstitutionella avtalet som slöts mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen i december 2020. Enligt avtalet ska kommissionen bl.a. lägga fram förslag till nya egna medel. Vidare ska utgifterna i unionens budget inte leda till en otillbörlig minskning av programutgifter eller investeringsinstrument inom den fleråriga budgetramen. Det är också önskvärt att begränsa de ökningarna av de BNI-baserade egna medlen för medlemsstaterna. Därför skulle institutionerna arbeta för ett införande av tillräckliga nya egna medel i syfte att täcka ett belopp som motsvarar de förvänta utgifterna i samband med återbetalningen. Kommissionen motiverar de nya förslagen med behovet av att finansiera återbetalningen av EU:s skuld för finansieringen av NGEU och anför vidare att förslagen bör ändras med hänsyn till att en överenskommelse har nåtts om klimatpaketet Fit for 55.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionens förslag består huvudsakligen av tre kategorier av nya egna medel, varav två är revideringar av tidigare presenterade förslag och ett förslag är nytt.

Nya egna medel baserade på utsläppshandelssystemet, EU ETS

Kommissionen föreslår att det införs en beräkningsbas för egna medel baserad på intäkterna från EU:s handel med utsläppsrätter, EU ETS. Intäkterna från EU ETS fördelas i dag till medlemsstaterna. Enligt det reviderade förslaget skulle 30 procent av intäkterna gå till EU:s budget. Kommissionen föreslår även att det införs en solidaritetsmekanism för betalningsåtaganden för de egna medel som baseras på EU 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 en hög 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 presenterade i juli 2021 inom ramen för klimatpaketet Fit for 55.

Förslaget är i stort sett detsamma sedan det presenterades i december 2021, med den revideringen att andelen av intäkterna som ska utgöra egna medel höjs från 25 till 30 procent, med hänvisning till att de stigande koldioxidpriserna innebär ökade inkomster för medlemsstaterna i EU ETS systemet.

Nya egna medel baserade på mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen, CBAM

Kommissionen föreslår att det införs en beräkningsbas för egna medel baserad på intäkterna från CBAM. Enligt förslaget ska 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 klimatpaketet Fit for 55 för att reglera utsläpp av växthusgaser som orsakats av vissa varor som importeras till EU.

Även detta förslag är i stort sett detsamma sedan det presenterades i december 2021, med undantag för begränsade anpassningar som avspeglar CBAM-förordningens ikraftträdande i maj 2023.

Nya egna medel baserade på statistiska företagsvinster

Kommissionen föreslår att en ny kategori av egna medel införs baserad på en befintlig statistisk bas inom nationalräkenskaperna som utarbetats i enlighet med europeiska national- och regionalräkenskapssystemet ENS 2010, som i förslaget benämns Gross Operating Surplus, GOS. GOS utgör en ungefärlig uppskattning av företagsvinster som baseras på överskottet (eller underskottet) på produktionsverksamheten innan hänsyn har tagits till räntor, hyror eller avgifter som betalats eller erhållits för användningen av tillgångar. Andelen egna medel ska enligt förslaget uppgå till 0,5 procent av summan av GOS i varje medlemsstat. Det innebär enligt kommissionen att medlemsstater som genererar företagsvinster som potentiellt skulle kunna beskattas kommer att bidra mer till denna statistiska bas för egna medel.

Denna statistiska bas föreslås vara temporär till dess att den kan ersättas med egna medel baserade på en EU-gemensam bolagsskattebas (Befit) om och när en sådan finns på plats. Kommissionen presenterade ett förslag till EU-gemensam bolagsskattebas den 12 september 2023.

Förslaget är nytt i förhållande till kommissionens förslag om nya kategorier av egna medel som presenterades i december 2021.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel

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 eftersträvade 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 presenterar inte en bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget till ny ändring av beslut för Europeiska unionens egna medel.

Regeringens bedömning

Regeringen framför i faktapromemoria 2022/23:FPM108 att beslut om egna medel endast kan fattas på EU-nivå och hänvisar till artikel 311 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Tidigare prövning

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).

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 mot överföring av beskattningsrätt till EU-nivå.

Utskottet konstaterar att det huvudsakliga målet med kommissionens nya förslag är att finansiera återbetalningen av EU:s skuld för finansieringen av

det europeiska återhämtningsinstrumentet NGEU. Det nya förslaget motiveras även med att en överenskommelse har nåtts inom klimatpaketet Fit for 55.

Utskottet bedömer att kommissionens föreslagna åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen med förslaget. Utskottet bedömer att det är särskilt långtgående att införa ett nytt eget medel baserat på en ny skattebas. Utskottet anser att det därtill är problematiskt att besluta om ett eget medel som i framtiden ska baseras på ett förslag som ännu inte är färdigförhandlat.

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

Mot bakgrund av detta anser utskottet att kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2023) 331).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2023) 331).

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 mot överföring av beskattningsrätt till EU-nivå.

Utskottet konstaterar att det huvudsakliga målet med kommissionens nya förslag är att finansiera återbetalningen av EU:s skuld för finansieringen av det europeiska återhämtningsinstrumentet NGEU. Det nya förslaget motiveras även med att en överenskommelse har nåtts inom klimatpaketet Fit for 55.

Utskottet bedömer att kommissionens föreslagna åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen med förslaget. Utskottet bedömer att det är särskilt långtgående att införa ett nytt eget medel baserat på en ny skattebas. Utskottet anser att det därtill är problematiskt att besluta om ett eget medel som i framtiden ska baseras på ett förslag som ännu inte är färdigförhandlat.

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

Mot bakgrund av detta anser utskottet att kommissionens förslag till ny ändring av systemet för Europeiska unionens egna medel inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.