



Förslag till revidering av systemet för Europeiska unionens egna medel

2022/23:FPM108

Finansdepartementet

2023-07-11

Dokumentbeteckning

COM(2023) 331 final

Förslag till ändring av Rådets beslut om systemet för EU:s egna medel

COM(2023) 330 final

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska unionens råd, Europeiska ekonomiska och sociala rådet samt Regionkommittén – Ett anpassat paket för nästa generation av egna medel

Sammanfattning

Den 20 juni 2023 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till revidering av Europeiska unionens råds beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel. Förslaget motiveras med behovet av att finansiera återbetalningen av EU:s skuld för finansieringen av det europeiska återhämtningsinstrumentet (NGEU). I förslaget hänvisas även till det interinstitutionella avtal som ingicks mellan Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och rådet den 16 december 2020. I avtalet angavs att kommissionen senast i juni 2021 skulle ha lagt fram förslag om egna medel baserade på intäkter från EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), intäkter från en mekanism för koldioxidjustering vid unionens yttre gräns (CBAM) samt en digital avgift (baserad på G20/OECD-överenskommelsen om Pelare 1). Kommissionen presenterade dessa förslag i december 2021 (se faktapromemoria 2022/22:FPM45). Det ytterligare förslag som nu presenterats innehåller revideringar av förslagen från december 2021. Därutöver föreslår kommissionen en ny avgiftskomponent som riktar in sig på företagsvinster.

Egna medlen utgörs i nu gällande system av tullar och sockeravgifter, årliga mervärdesskatteintäkter, en avgiftskomponent som beräknas baserat på mängden icke materialåtervunnet plastavfall och en avgift som beräknas baserat på medlemsstaternas bruttonationalinkomst (BNI). Nu föreslås att det ska införas tre ytterligare kategorier av egna medel för att möjliggöra ett

upptag av egna medel i nivå med 30 procent av intäkterna från EU ETS 1 och ETS 2, 75 procent av intäkterna från handeln med certifikat inom ramen för mekanismen för justering av koldioxidutsläpp vid unionens gränser (CBAM) och 0,5 procent av varje medlemsstats Gross Operating Surplus (GOS). Den sistnämnda beräkningsbasen baseras på en befintlig statistisk bas som avser företagsvinster och föreslås vara temporär tills dess att en permanent harmonisering av bolagsskatten genom ett långsiktigt gemensamt ramverk för företagsbeskattningen (BEFIT) har trätt i kraft. Förslag om BEFIT väntas under hösten 2023.

Kommissionen föreslår även att medlemsstaternas betalningsåtagande för intäkterna från de EU ETS-baserade egna medlen fram t.o.m. år 2030 ska begränsas med ett golv och ett tak. Syftet med denna s.k. solidaritetsmekanism är att lätta betalningsbördan för medlemsstater med en relativt låg BNI per capita i förhållande till sin andel i EU ETS, och att säkerställa att medlemsstater med en relativt hög BNI per capita bidrar solidariskt till systemet för egna medel.

Regeringen ser inget omedelbart behov av att reformera systemet för egna medel och kommer att verka för att den svenska avgiften hålls nere genom att arbeta för att regelverket för systemet för egna medel inte förändras så att Sveriges betalningsandel ökar. Vidare är det av central betydelse att bevaka att beskattningskompetens inte flyttas från medlemsstatsnivå till EU-nivå.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s egna medel är de medel som tillhandahålls av medlemsstaterna för att finansiera utgifterna i den årsbudget som upprättas inom de ramar den fleråriga budgetramen anger. De egna medlen utgörs i dag av fyra huvudkategorier: s.k. traditionella egna medel (tullavgifter), en mervärdesskattebaserad avgift och en avgift som beräknas på grundval av ländernas bruttonationalinkomst (BNI) samt en avgiftskomponent baserad på icke materialåtervunnen plast.

Den 16 december 2020 ingicks ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Ett sådant avtal ingås av tradition varje gång en ny flerårig budgetram antas. Det aktuella avtalet formaliserar budgetsamarbetet mellan institutionerna och reglerar budgetförvaltningen. Avtalet innehåller också en färdplan för införandet av nya kategorier av egna medel.

Enligt avtalet ska återbetalningen av kapitalbelopp och tillhörande räntor för den del av NGEU som används för utgifter täckas av EU-budgeten. Finansieringen av dessa betalningar omfattar även inkomster från nya egna medel som införs efter 2021. Kommissionen åtog sig i avtalet att senast i juni 2021 lägga fram förslag om nya kategorier av egna medel baserade på de tre

särskilda beräkningsbaser: 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 företags vinster. Kommissionen presenterade dessa förslag den 22 december 2021 (se faktrapromemoria 2021/22:FPM45). Förhandlingarna om dessa lagstiftningsförslag har gjort begränsade framsteg.

I samband med att förslaget om nya egna medel lades fram i december 2021 uttalade kommissionen en avsikt att presentera ett ytterligare förslag till nya egna medel innan slutet av 2023. Förslaget skulle baseras på det förslag för ett långsiktigt gemensamt ramverk för företagsbeskattningen i EU (Business in Europe: Framework for Income Taxation, BEFIT) som kommissionen avsåg att lägga fram under 2023.

Det gällande beslutet om egna medel, Rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU, Euratom, ger kommissionen befogenhet att under en begränsad tid låna upp totalt 750 miljarder euro som ska användas för utgifter om 390 miljarder euro och lån om 360 miljarder euro (i 2018 års priser) för att finansiera NGEU.

I juli 2021 presenterade kommissionen det klimatpolitiska lagstiftningspaketet "Fit for 55", inklusive förslag om införandet av en gränsjusteringsmekanism för koldioxid (se faktrapromemoria 2020/21:FPM133) samt en revidering och utvidgning av EU ETS (se faktrapromemoria 2020/21:FPM136). Under 2023 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/956 av den 10 maj 2023 om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränsen och direktivet (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen.

Under andra halvan av 2023 ska kommissionen presentera ett förslag om att införa ett långsiktigt gemensamt ramverk för företagsbeskattningen i (BEFIT). Förslaget syftar till att undvika dubbelbeskattning och minska kostnaderna för företag att följa skattelagstiftningen, särskilt för företag med gränsöverskridande verksamhet. Genom att skapa ett nytt eget medel baserat på att en andel av intäkterna från BEFIT skulle det enligt kommissionen skapas en länk mellan finansieringen av EU-budgeten och de fördelar som företag har som är verksamma inom EU:s inre marknad. Detta bedöms av kommissionen också bli en stor och stabil intäktskälla för unionen över tid.

Den 20 juni 2023 presenterade kommissionen ett förslag om införande av nya kategorier av egna medel baserade på de tre ovan nämnda beräkningsbaserna. I avvaktan på införandet av BEFIT föreslås en temporär avgiftskomponent baserad på en statistisk bas för företagsvinster, Gross Operating Surplus (GOS). Kommissionen presenterade vid samma tillfälle förslag om en ändring av förordning (EU, Euratom) nr 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027.

1.2.1 Meddelande från kommissionen om nästa generations egna medel för EU-budgeten

I ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén (COM [2023] 330) redogör kommissionen för bakgrunden och motivet till förslaget om nya egna medel. Enligt kommissionen skulle de föreslagna nya kategorierna av egna medel utgöra en stabil finansiering av återbetalningen av NGEU. Förslaget skulle också bidra till att minska andelen av EU:s egna medel som utgörs av medlemsstaternas BNI-avgift. Kommissionen motiverade även förslaget om nästa generations egna medel för EU-budgeten med att det är ett sätt att integrera unionens mål i egna medelsystemet (COM [2021] 556).

1.2.2 Andelen egna medel baserade på auktionsintäkter från EU:s utsläppshandel (EU ETS) föreslås höjas

Kommissionen föreslår att en del av auktionsintäkterna från EU ETS ska utgöra en ny kategori av egna medel.

EU ETS genererar intäkter genom att utsläppsrätter säljs på auktion till stationära anläggningar och flygoperatörer. En större andel av dessa auktionsintäkter fördelas direkt till medlemsstater, till fonder såsom Moderniseringsfonden, Innovationsfonden och Sociala klimatfonden samt till att finansiera åtgärder och investeringar i REPowerEU-kapitlet i medlemsstaters återhämtningsplaner inom ramen för Faciliteten för återhämtning och resiliens.

Kommissionens förslag innebär att 30 procent av de auktionsintäkter som annars hade tillfallit medlemsstaterna, fördelat i proportion till deras historiska utsläpp, blir egna medel för unionen. Resterande intäkter fördelas i enlighet med vad som framgår av utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG). Inom ramen för klimatlagstiftningspaketet "Fit for 55" föreslås en utvidgning av utsläppshandelsdirektivet, främst genom införandet av ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader (EU ETS 2). Även intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter inom EU ETS 2 föreslås ingå i beräkningsbasen för egna medel fr.o.m. 2028, genom att även 30 procent av dessa intäkter kommer att tillföras EU:s budget som egna medel. Förslag om egna medel baserade på EU ETS presenterades redan i december 2021 men föreslås nu att revideras genom att andelen av intäkterna som ska utgöra egna medel höjs från 25 procent till 30 procent.

Kommissionen motiverar ökningen med att priset på utsläppsrätter har ökat markant sedan 2021 när kommissionen presenterade det första förslaget. Enligt kommissionen kommer medlemsstaternas intäkter från systemet att vara högre i absoluta termer än när förslaget om "Fit for 55" presenterades, även beaktat att andelen intäkter som kommer att utgöra egna medel höjs.

Enligt kommissionens uppskattningar förväntas egna medel baserat på EU ETS generera sammanlagt ca 19 miljarder euro per år till EU-budgeten fr.o.m. 2028.

2022/23:FPM108

1.2.3 Förslaget om tak och golv för betalningsåtaganden för egna medel baserade på EU ETS vidhålls

Kommissionen föreslår att det lägsta betalningsåtagandet för egna medel baserade på EU ETS ska uppgå till 75 procent av medlemsstatens andel av EU:s totala BNI multiplicerat med de totala beräknade intäkterna från egna medel baserade på EU ETS. Detta innebär att de medlemsstater som har en relativt hög BNI per capita i förhållande till sina historiska utsläpp i EU ETS, kommer att betala mer än vad de annars hade gjort.

Kommissionen föreslår även att ett högsta betalningsåtagande för egna medel baserade på EU ETS införs för medlemsstater vars BNI per capita, uttryckt i köpkraftsekvivalenter, understiger 90 procent av EU:s genomsnittliga BNI per capita. Detta betalningstak uppgår till 150 procent av medlemsstatens andel av EU:s totala BNI multiplicerad med de totala beräknade intäkterna från egna medel baserade på EU ETS. Beräkningen av medlemsstaternas BNI-andel ska baseras på 2020 års data för perioden 2023 t.o.m. 2027, och på 2025 års data för perioden 2028 t.o.m. 2030. Detta innebär att de medlemsstater som har en förhållandevis låg BNI per capita i förhållande till sina historiska utsläpp i EU ETS, betalar mindre än vad de annars hade gjort. Taket och golvet föreslås vara tidsbegränsade och upphöra vid utgången av år 2030.

Förslaget om tak och golv för betalningsåtaganden för egna medel baserade på EU ETS lades fram redan i kommissionens förslag till nya kategorier av egna medel som presenterades i december 2021.

1.2.4 Förslaget om egna medel baserade på intäkter från certifikathandeln inom gränsjusteringsmekanismen vidhålls

Kommissionen föreslår att en andel av intäkterna från försäljningen av certifikat inom ramen för mekanismen för koldioxidjustering vid unionens gräns (CBAM) ska utgöra egna medel. Intäkterna föreslås fördelas så att 25 procent av intäkterna från försäljningen tillfaller medlemsstaterna i proportion till respektive medlemsstats andel av den totala certifikathandeln, och 75 procent tillfaller EU:s budget. Enligt kommissionens uppskattningar förväntas detta generera 1,5 miljarder euro per år till EU:s budget från och med 2028.

Även detta förslag lades fram redan i december 2021. Förordningen som reglerar CBAM trädde i kraft i maj 2023.

Kommissionen föreslår att en kategori av egna medel införs baserat på en befintlig statistisk bas inom nationalräkenskaperna (ESA 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. GOS inkluderar både generering av vinst till följd av fysisk närvaro av företag i en medlemsstat och relaterade ekonomiska aktiviteter.

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 attraherar 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 BEFIT finns på plats. Enligt kommissionens uppskattningar förväntas egna medel baserade på GOS generera i genomsnitt ca 16 miljarder euro per år.

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

1.2.6 Genomförandelagstiftningen anpassas

För det fall kommissionens förslag antas behöver genomförandelagstiftningen anpassas. Genomförandet regleras i dag genom rådets förordning (EU, Euratom) 2021/770 om beräkning av egna medel baserade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns, om metoder och förfaranden för tillhandahållande av dessa egna medel, om åtgärder för att möta likviditetsbehov och om vissa aspekter av egna medel baserade på bruttonationalinkomst och rådets förordning 2021/768 om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel.

1.2.7 Systemets övriga delar ligger fast

I övriga delar föreslår kommissionen inga förändringar av det gällande beslutet om systemet för Europeiska unionens egna medel.

Om inte ett nytt system för egna medel införs fortsätter det nuvarande regelverket att gälla.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Vilken effekt förslaget får för svenska regler analyseras av regeringen

1.4.1 Nya egna medel påverkar inte i sig storleken på EU:s totala inkomster

Anslaget 1:1 Avgiften till Europeiska unionen inom utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen används för att betala den svenska EU-avgiften. Införandet av nya kategorier av egna medel innebär att Sveriges EU-avgift förändras genom att detta anslag belastas mer eller mindre än vad som annars hade varit fallet. Införandet av nya kategorier av egna medel behöver inte innebära att Sveriges EU-avgift ökar. Eftersom systemet för egna medel är konstruerat för att generera intäkter som exakt motsvarar behovet av finansiering av de budgeterade utgifterna i EU:s årsbudget, innebär antalet kategorier av egna medel eller deras utformning inte i sig någon förändring av EU:s totala intäkter eller utgifter. EU:s intäkter från egna medel baseras på en på förhand bestämd andel av olika beräkningsbaser såsom exempelvis 75 procent av statens tullintäkter eller 0,80 euro per kg icke materialåtervunna plastförpackningar. Summan av intäkterna av egna medel baserade på dessa på förhand bestämda andelar uppgår dock till ett väsentligt lägre belopp än det totala behovet av finansiering av EU:s budget. Det belopp som krävs för att täcka det kvarstående finansieringsbehovet av EU:s budgeterade utgifter regleras genom att de BNI-baserade egna medlen ökar eller minskar så att den totala summan av samtliga inkomster från egna medel och EU:s övriga inkomster exakt motsvarar de budgeterade utgifterna i EU:s årsbudget genom att den procentsats som tas ut alltid fastställs på grundval av inkomstgapet i relation till EU:s samlade BNI.

1.4.2 Sveriges EU-avgift kan öka eller minska till följd av införandet av nya kategorier av egna medel

Om Sveriges EU-avgift ökar eller minskar till följd av att nya kategorier av egna medel införs beror på Sveriges andel av respektive beräkningsbas i förhållande till Sveriges andel av EU-ländernas sammanlagda BNI.

Även eventuella ändringar i Sveriges rabattarrangemang, som är tidsbegränsat fram t.o.m. 2027 i nuvarande egna medel-beslut, påverkar Sveriges EU-avgift.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att systemet för egna medel fungerar väl och ser inget omedelbart behov av att reformera systemet.

Systemet för EU:s intäkter ska fortsatt baseras på allmänna intäkter under på förhand fastslagna intäktstak.

Den svenska EU-avgiften ska hållas nere på lång sikt. Regelverket för systemet för egna medel bör därför inte förändras så att Sveriges betalningsandel ökar.

Regeringen anser att systemet för egna medel och den fleråriga budgetramen ska vara utformade för att främja förutsägbarhet, transparens, möjlighet till ansvarsutkrävande, ändamålsenlighet och budgetrestriktivitet.

Regeringen anser att nuvarande rabattsystem bör värnas.

Regeringen motsätter sig att egna medel förses med ett tak eller ett golv för betalningsåtaganden. Regeringen anser att eventuella rabatter på medlemsstaternas åtaganden inom systemet för egna medel ska regleras genom en reduktion av de BNI-baserade åtagandena för att värna systemets förutsägbarhet och transparens.

Regeringen är principiellt emot att befogenheter på skatteområdet flyttas från medlemsstaterna till EU-nivån. Regeringen motsätter sig därför införandet av egna medel baserade på en ny skattebas.

Intäkter från egna medel bör inte öronmärkas. Principen att utgiftssidan på EU-budgeten är vägledande för storleken på det samlade upptaget av egna medel ska värnas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vissa medlemsstater driver på för införandet av nya kategorier av egna medel medan andra är i varierande grad skeptiska. En majoritet av medlemsstaterna bedöms på ett generellt plan vara positiva till nya kategorier av egna medel även om inställningen till enskilda förslag varierar.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Rådets inställning till nya kategorier av egna medel i allmänhet är splittrad. Vad gäller de specifika förslagen är rådets ståndpunkt ännu inte känd.

Kommissionen är positivt inställd till införandet av nya kategorier av egna medel och uppmanar rådet att öka hastigheten i förhandlingarna.

Europaparlamentet, som i maj 2023 antog en deklaration där det uppmanade kommissionen och rådet att påskynda arbetet, är också positivt.

Europeiska revisionsrätten, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Europeiska regionkommittén är på ett allmänt plan positiva till nya kategorier av egna medel.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen har ännu inte tagit ställning till behovet av remittering av förslaget.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den föreslagna rättsliga grunden för ändring av rådets beslut om systemet för EU:s egna medel är artikel 311 i EUF-fördraget. Rådet beslutar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Beslutet ratificeras därefter enligt de konstitutionella regler som gäller i respektive medlemsstat.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Beslut om egna medel kan endast fattas på EU-nivå, se artikel 311 i EUF-fördraget. Kommissionen har inte heller lämnat någon motivering i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades vid Coreper den 21 juni 2023 och i rådsarbetsgruppen för egna medel (WPOR) den 28 juni 2023. Enligt den aktuella tidsplanen väntas förslaget behandlas på rådsarbetsgruppsnivå och rådsnivå (Ekofin) under sommaren 2023 och på stats- och regeringschefsnivå i en slutförhandlingsfas under hösten 2023. Denna tidsplan är dock preliminär. Rådet kan endast anta förslaget med enhällighet. Om förslaget godkänns i rådet ska samtliga medlemsstater ratificera beslutet innan det kan träda i kraft.

4.2 Fackuttryck/termer

BNI-andel – den del av medlemsstaternas EU-avgift som beräknas utifrån storleken på varje medlemsstats ekonomi (mätt som BNI) i förhållande till övriga medlemsstater ekonomier och som utgör en restpost för att finansiera EU-budgeten när övriga egna medels-komponenter tagits i anspråk.

Gränsjusteringsmekanismen (CBAM) - är en mekanism som syftar till att minska risken för oönskade effekter av EU:s utsläppshandelssystem (ETS) i form av koldioxidläckage dvs. omlokalisering av produktion till tredje land eller ersättning av EU-produktion genom ökad import.

Utsläppshandelssystem – ett marknadsbaserat styrmedel för att minska koldioxidutsläpp och andra växthusgaser.

