



Förslag till revidering av systemet för Europeiska unionens egna medel

2021/22:FPM45

Finansdepartementet

2022-01-25

Dokumentbeteckning

COM(2021) 570

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

COM(2021) 566 final

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska unionens råd, Europeiska ekonomiska och sociala rådet samt Regionkommittén - Nästa generation av egna medel för EU:s budget

Sammanfattning

Den 22 december 2021 presenterade kommissionen ett förslag om revidering av rådets 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 Europeiska unionens råd den 22 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 justering av koldioxidutsläpp vid unionens yttre gräns samt en digital avgift.

Beräkningsbaserna för de egna medlen utgörs i nu gällande system av årliga mervärdesskatteintäkter, tullar och sockeravgifter, mängden icke material-återvunnet plastavfall och medlemsstaternas bruttonationalinkomst (BNI). Beräkningsbaserna föreslås utvidgas med tre ytterligare baser för att möjliggöra ett upptag av egna medel i nivå med 25 procent av intäkterna från EU ETS, 75 procent av intäkterna från handeln med certifikat inom ramen för den föreslagna mekanismen för justering av koldioxidutsläpp vid unionens gränser (CBAM) och 15 procent av medlemsstaternas intäkter från omfördelningen av beskattningsrätt avseende stora multinationella företags

vinster. Kommissionen föreslår även att medlemsstaternas betalningsåtagande för de EU ETS-baserade egna medlen fram till år 2030 ska begränsas med ett golv och ett tak i syfte att lätta betalningsbördan för medlemsstater med en relativt sett låg BNI per capita samt att säkerställa att medlemsstater med en relativt sett hög BNI per capita bidrar solidariskt till systemet för egna medel.

Kommissionens förslag föranleder ingen ändring i regeringens grundläggande inställning till frågan om EU:s fleråriga budgetram och systemet för Europeiska unionens egna medel. Regeringen kommer att verka för att den svenska avgiften hålls nere.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Regelverket för systemet för EU:s egna medel är inte tidsbegränsat och det finns ingen skyldighet att för Europeiska kommissionen att lämna förslag till ett nytt regelverk. Med hänvisning till de slutsatser som antogs vid Europeiska rådets möte den 21 juli 2020 om antagande av en flerårig budgetram, inrättandet av ett återhämtningsinstrument samt om en revidering av systemet för EU:s egna medel har dock kommissionen tagit fram ett förslag till införandet av nya egna medel. Av Europeiska rådets slutsatser framgår att kommissionen ”under det första halvåret 2021 [kommer] att lägga fram förslag om en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna och om en digital skatt med sikte på att de ska införas senast den 1 januari 2023”. Kommissionen uppmanas också ”att lägga fram ett reviderat förslag om utsläppshandelssystemet och eventuellt utvidga det till att omfatta luftfart och sjöfart”. Den 22 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 egna medel. Enligt avtalet ska återbetalningen av kapitalbelopp och tillhörande räntor för den del av det europeiska återhämtningsinstrumentet (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 åtar sig i avtalet att senast i juni 2021 lägga fram förslag om nya egna medel baserade på de tre särskilda beräkningsbaser, nämligen auktionsintäkter från utsläppshandelssystemet EU ETS, intäkter från handeln med certifikat inom ramen för den föreslagna mekanismen för justering av koldioxidutsläpp vid unionens gränser (CBAM) och medlemsstaternas intäkter från omfördelningen av beskattningsrätt avseende stora multinationella företags vinster.

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. Beslutet fastställer även vissa utgångspunkter för finansieringen. I april 2021 presenterade kommissionen sin strategi för finansieringen av NGEU, som närmare beskrivs i faktagruppnotan Strategi för finansiering av EU:s återhämtningsinstrument (2020/21:FPM104).

I juli 2021 presenterade kommissionen det klimatpolitiska lagstiftningspaketet "Fit for 55", inklusive förslag om införandet av en gränsjusteringsmekanism för koldioxid samt en revidering och utvidgning av EU ETS. Kommissionen meddelade i samband med detta att förslaget om nya egna medel skulle presenteras innan årets slut.

Den 8 oktober 2021 ingicks en överenskommelse mellan de nästan 140 länder som ingår i OECD/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (IF) om omfördelning av beskattningsrätt avseende stora multinationella koncerners 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.

Den 22 december 2021 presenterade kommissionen ett förslag om införande av nya egna medel baserade på de tre ovan nämnda beräkningsbaserna. Kommissionen presenterade vid samma tillfälle även förslag om en revidering av förordningen för den fleråriga budgetramen, bl.a. genom införandet av en mekanism för en automatisk justering av utgiftstaket inom budgetramen. Justeringen innebär att utgiftstaket automatiskt höjs med ett belopp motsvarande intäkterna från de nya egna medlen i syfte att finansiera återbetalningarna av de lån som finansierat NGEU.

1.2 Förslagets innehåll

EU:s egna medel är de medel som EU förfogar över och som används för finansieringen av 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 avgift om 0,80 EUR per kilogram icke materialåtervunnet plastförpackningsavfall som genereras i respektive medlemsstat.

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(2021) 570) redogör kommissionen för bakgrunden och motivet till förslaget om nya egna medel. Enligt kommissionen skulle de föreslagna nya egna medlen utgöra en stabil finansiering av återbetalningen av NGEU. Mot denna bakgrund föreslås en automatisk höjning av den fleråriga budgeten baserat på hur mycket intäkter som har genererats av de nya egna medlen.

Kommissionens redogör vidare för rådets åtagande enligt det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, kommissionen och rådet. Rådet åläggs i avtalet att behandla kommissionens förslag om nya egna medel innan den 1 juli 2022, med målet att införa dem senast den 1 januari 2023. I meddelandet anför kommissionen vidare att man avser presentera ett ytterligare förslag till nya egna medel innan slutet av 2023. Förslaget ska baseras på det förslag för ett långsiktigt gemensamt ramverk för företagsbeskattningen i EU (Business in Europe: Framework for Income Taxation, BEFIT) som kommissionen avser att lägga fram under 2023. Förslaget kommer innebära gemensamma regler för beräkning av skattebasen och en fördelningsnyckel för fördelning av vinster mellan medlemsstaterna.

1.2.2 Egna medel baserade på auktionsintäkter från EU ETS införs

Kommissionen föreslår att en beräkningsbas för egna medel införs på grundval av auktionsintäkterna från EU:s system för utsläppshandel EU ETS.

Auktionsintäkterna från EU ETS genereras av de utsläppsrätter som ingår i utsläppshandelssystemets totala utsläppstak, med undantag för de utsläppsrätter som ingår i den s.k. fria tilldelningen. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (ETS-direktivet) ska dessa utsläppsrätter fördelas till medlemsstaterna enligt en på förhand fastslagen fördelningsnyckel. Intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätterna tillfaller medlemsstaterna.

Genom att auktionsintäkterna från EU ETS föreslås utgöra en beräkningsbas för egna medel tillförs 25 procent av de totala intäkterna till EU:s budget som egna medel. Resterande intäkter fördelas i enlighet med vad som framgår av ETS-direktivet. Kommissionen har inom ramen för klimatlagstiftningspaketet föreslagit en utvidgning av ETS-direktivet, 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, vilket innebär att även 25 procent av dessa intäkter kommer att tillföras EU:s budget som egna medel.

1.2.3 Tak och golv införs för betalningsåtaganden för egna medel baserade på EU ETS

2021/22:FPM45

Kommissionen föreslår att det minimala 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 förhållandevis hög BNI per capita i förhållande till de ETS-handlade utsläpp som genereras i landet kommer att betala mer än vad de annars hade gjort.

Kommissionen föreslår även att ett maximalt 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 multiplicerat 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 till 2027, och på 2025 års data för perioden 2028 till 2030. Detta innebär att de medlemsstater som har en förhållandevis låg BNI per capita i förhållande till de ETS-handlade utsläpp som genereras i landet betalar mindre än vad de annars hade gjort.

Taket och golvet föreslås vara tidsbegränsade och upphöra vid utgången av år 2030.

1.2.4 Egna medel baserade på intäkter från certifikathandeln inom den föreslagna gränsjusteringsmekanismen införs

Kommissionen föreslår att en beräkningsbas för egna medel införs på grundval av intäkterna från försäljningen av importcertifikat inom ramen för den föreslagna mekanismen för justering av koldioxidutsläpp vid unionens yttre gräns (CBAM). 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.

1.2.5 Egna medel baserade på beskattningen av stora multinationella företags vinster införs

Kommissionen föreslår att egna medel införs som uppgår till 15 procent av medlemsstaternas skatteintäkter som följer av implementeringen av pelare 1 om omfördelning av beskattningsrätt avseende en del av stora multinationella koncerners vinster i den överenskommelse som träffades i IF den 8 oktober 2021. Enligt överenskommelsen ska 25 procent av residualvinsterna (de vinster som överstiger 10 procents vinstmarginal) i koncerner som omsätter över 20 miljarder euro omfördelas till de länder där dessa koncerner anses ha

sin marknad. Förslaget innebär att 15 procent av medlemsstaternas intäkter från denna omfördelning tillfaller EU:s budget.

2021/22:FPM45

1.2.6 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 tillämpas och systemet att gälla. De rabattarrangemang som gäller enligt det nuvarande egna medelsbeslutet, och som bl.a. innebär att Sveriges BNI-baserade åtagande årligen reduceras med 1069 miljoner euro i 2020 års priser, fortsätter då att gälla fram tills de löper ut 2027.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Nya egna medel påverkar inte 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 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 egna medel behöver dock inte med nödvändighet 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 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.

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

En förutsättning för införandet av nya egna medel är att lagstiftning som reglerar de beräkningsbaser som utgör grunden för upptag av egna medel trätt ikraft. Därför kan egna medel baserade på CBAM och medel som är baserade på residualvinster endast genomföras, och medföra konsekvenser, under förutsättning att baserna införts genom relevanta rättsakter.

Eftersom dessa två beräkningsbaser ännu inte existerar saknar regeringen förutsättningar att göra en säker prognos över de budgetära konsekvenserna av ett införande av egna medel baserade på CBAM och egna medel som är baserade på residualvinster.

En liknande situation gäller för förslaget om egna medel baserade på EU ETS. Eftersom kommissionen föreslagit att EU ETS ska utvidgas förhållandevis kraftigt i och med införandet av EU ETS 2, kan Sveriges andel av de totala auktionsintäkterna från EU ETS komma att ändras väsentligt. Regeringen bedömer dock preliminärt att den svenska EU-avgiften skulle minska med införandet av egna medel baserade på EU ETS i dess nuvarande utformning.

1.4.3 Förslaget om takhöjning i den fleråriga budgetramen för att återbetala NGEU-lånen innebär en ökning av den svenska EU-avgiften

Kommissionens förslag innebär att intäkterna från nya egna medel används för att finansiera återbetalningen av NGEU-lånen och utgifterna för den föreslagna sociala klimatfonden. Från och med 2028, då nästa ramperiod för den fleråriga budgetramen börjar, ska betalningar av räntor och amorteringar av NGEU-lånen finansieras inom de nu gällande ramarna för utgifter och åtaganden inom den fleråriga budgetramen i enlighet med en rak avbetalningsprofil fram till år 2058. Intäkterna från de föreslagna nya egna medlen avses fr.o.m. 2028 användas för den allmänna finansieringen av unionens budget. Om de föreslagna utgiftsökningarna inom EU:s fleråriga budgetram genomförs utan att förslaget om nya egna medel träder ikraft kommer utgiftsökningarna i stället att finansieras genom ökning av medlemsstaternas BNI-baserade avgiftsdela.

Kommissionens förslag till höjt utgiftstak samt nya egna medel innebär en maximal ökning av utgifterna inom den fleråriga budgetramen med ca 17 miljarder euro 2025, varav 2 miljarder för den sociala klimatfonden och upp till 15 miljarder för betalning av räntor och amorteringar av NGEU-lånen, ca 24 miljarder 2026 (9 + 15 miljarder) och ca 24 miljarder 2027 (9 + 15 miljarder). Kommissionen bedömer dock att intäkterna från de nya egna medlen under de första åren efter införandet inte kommer att generera det

maximala beloppet och att det maximala utrymmet om 15 miljarder euro kommer att kunna utnyttjas fr.o.m. 2026.

2021/22:FPM45

Regeringen bedömer att en utgiftsökning för 2025–2027 i nivå med den maximala takhöjningen skulle medföra att Sveriges EU-avgift för dessa år skulle öka med maximalt ca 6 miljarder kronor 2025 och med ca 9 miljarder kronor för åren 2026 och 2027. Denna avgiftsökning är dock i strikt mening en följd av förslaget om förändringar i den fleråriga budgetramen och inte av förslaget om införandet av nya egna medel, även om det är kommissionens uttryckliga avsikt att förslagen ska betraktas som en samlad helhet.

1.4.4 Införandet av regelverk för CBAM och pelare 1 samt en utvidgning av EU ETS skulle innebära en positiv statsfinansiell nettoeffekt även om nya egna medel införs

För att förslaget om nya egna medel ska kunna realiseras behöver även inkomstgenererande regelverk komma på plats genom att en certifikathandel för CBAM-certifikat och ett beskattningssystem för residualvinster inrättas. Storleken på egna medel är uttryckt som en andel av ett nytt inkomstflöde till statskassan. Den statsfinansiella nettoeffekten av kommissionens förslag till egna medel baserade på CBAM och residualvinster är därför positiv eftersom de föreslagna utgiftsökningarna inte överstiger EU:s totala intäkter från nya egna medel och då statens totala inkomster från CBAM och residualvinster per definition kommer att vara högre än den andel av inkomsterna som betalas till EU som egna medel.

Den statsfinansiella nettoeffekten av den del av förslaget som avser egna medel baserade på inkomster från EU ETS är negativ, då förslaget inte bygger på införandet av en ny inkomstbas för staten. Regeringen bedömer däremot att de inkomster som skulle genereras till statskassan genom kommissionens förslag om en utvidgning av EU ETS till byggnader och vägtransporter skulle resultera i en positiv statsfinansiell nettoeffekt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ifrågasätter behovet av att revidera det nyligen reformerade systemet för egna medel. Systemet trädde ikraft i juli 2021 och rådet förhandlar för närvarande om förändringar i de underliggande implementerande rättsakterna. Systemet för egna medel bör även fortsatt utgöra kärnan i EU-budgetens finansiering. Systemet ska baseras på allmänna intäkter under ett på förhand fastslaget intäktstak. Regeringen anser vidare inte att kommissionen tydliggjort hur förslaget bidrar till ett effektivare system för egna medel.

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

ningsandel 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 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.

Skattepolitiken är medlemsstaternas befogenhet. Regeringen motsätter sig därför införandet av egna medel baserade på en ny skattebas.

Återbetalningen av de lån som finansierat NGEU bör inledas så snart som möjligt. Återbetalningen bör i största möjliga mån finansieras genom omprioriteringar inom den fleråriga budgetramen. 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.

Kommissionens förslag om revidering av regelverket för den fleråriga budgetramen för perioden 2021–27 är delvis beroende av förslaget till revidering av systemet för egna medel. Det senare är i sin tur kopplat till kommissionens bredare klimatpaket ”Fit for 55”.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter, förutom kommissionens, är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

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.

Kommissionen har inte motiverat sina förslag till nytt egna medelsbeslut enligt subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas på olika nivåer i rådsstrukturen och väntas behandlas på stats- och regeringschefsnivå i en slutförhandlingsfas. Rådet kommer att överlägga om de nya egna medlen senast den 1 juli 2022, med sikte på att de ska kunna införas senast den 1 januari 2023. Rådet kan endast anta förslaget med enhällighet. Om förslaget godkänns i rådet måste samtliga medlemsstater ratificera beslutet innan det kan träda ikraft.

4.2 Fackuttryck/termer

För tillfället förekommer inga fackuttryck eller termer som bör förtydligas.