



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Nästa generation av egna medel för EU:s budget

1. ETT EUROPA SOM ÄR RUSTAT FÖR TIDEN EFTER COVID-19

Den unika covid-19-krisen fick EU-länderna att snabbt gå samman i en gemensam krishantering. Den 27 maj 2020 lade kommissionen fram en plan för att uppnå en hållbar och motståndskraftig återhämtning i unionen som var ambitiös, nytänkande och saknade motstycke. Europeiska unionens återhämtningsinstrument (NextGenerationEU), som med Europaparlamentets stöd formellt godkändes av rådet den 14 december 2020¹, ska mobilisera upp till 750 miljarder euro² för att hantera pandemins ekonomiska och sociala skadeverkningar. Tillsammans med EU:s långtidsbudget – den fleråriga budgetramen – innebär det att det ska finnas totalt 1,8 biljoner euro tillgängliga för att bygga upp Europa efter covid-19.

Målet med NextGenerationEU är att vi ska komma ur denna kris både starkare och mer motståndskraftiga och att våra ekonomier ska föras in på en kurs mot hållbar tillväxt. För att uppnå detta inriktas NextGenerationEU på de mest akuta utmaningar som unionen står inför och framför allt på den gröna och den digitala omställningen. Inkomster i form av nya egna medel ska bidra till återbetalningen av de lån som tas för att finansiera NextGenerationEU.

I sina slutsatser av den 21 juli 2020 slog Europeiska rådet fast att unionen ”under de kommande åren kommer [...] att arbeta för att reformera systemet för egna medel och införa nya egna medel”³. I det interinstitutionella avtal som senare ingicks den 16 december 2020⁴ enades Europaparlamentet, rådet och kommissionen om att ”[å]terbetalningen av kapitalbeloppet för sådana medel som ska användas för utgifter inom ramen för Europeiska unionens återhämtningsinstrument och den dithörande upplupna räntan kommer att behöva finansieras genom unionens allmänna budget, inbegripet genom tillräckliga inkomster från de nya egna medel som införs efter 2021”⁵. De tre institutionerna tar även upp den betydelsefulla kontexten med Europeiska unionens återhämtningsinstrument har genom att slå fast att utgifterna för unionens budget i samband med återbetalningen av Europeiska unionens återhämtningsinstrument inte bör leda till en otillbörlig minskning av programutgifter eller investeringsinstrument inom den fleråriga budgetramen. De fastställer vidare att det också är önskvärt att begränsa ökningarna av de BNI-baserade egna medlen för medlemsstaterna⁶. Kommissionen åtog sig att lägga fram ett förslag om nya egna medel under 2021 med målet att införa dem senast den 1 januari 2023⁷.

¹ Rådets förordning (EU) 2020/2094 av den 14 december 2020 om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 23.

² Om inget annat sägs, anges alla belopp i detta dokument i 2018 års priser.

³ Punkt 145 i Europeiska rådets slutsatser (17–21 juli 2020).

⁴ Interinstitutionellt avtal av den 16 december 2020 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, 22.12.2020, s. 28.

⁵ I punkt D i det interinstitutionella avtalet fastställs att ”[å]terbetalningen av kapitalbeloppet för sådana medel som ska användas för utgifter inom ramen för Europeiska unionens återhämtningsinstrument och den dithörande upplupna räntan kommer att behöva finansieras genom unionens allmänna budget, inbegripet genom tillräckliga inkomster från de nya egna medel som införs efter 2021”. Alla dithörande skulder kommer att vara helt och hållet återbetalda senast den 31 december 2058”.

⁶ Ingress, punkt E i det interinstitutionella avtalet.

⁷ Kommissionens arbetsprogram för 2021, COM(2020) 690 final.

2. KOMMISSIONENS FÖRSLAG

2.1. En korg med nya egna medel

Kommissionen föreslår att EU:s politiska prioriteringar ska integreras ännu mer på EU-budgetens inkomstsida. Utsläppshandeln och mekanismen för koldioxidjustering (CBAM) vid gränserna är instrument på EU-nivå som bidrar till det gemensamma målet att minska utsläppen av växthusgaser till så låg kostnad som möjligt genom att fastställa utsläppstak och ge en prissignal för koldioxid. OECD:s/G20-ländernas historiska överenskommelse av den 8 oktober 2021⁸ om ett inkluderande ramverk mot skattebaserodering och vinstförflyttning (BEPS), i vilken de enades om en tvåpelarlösning för att hantera utmaningar på skatteområdet som är en följd av digitaliseringen av ekonomin, omfattar 137 länder och jurisdiktioner som står för mer än 90 % av världens BNP. Den första pelaren i denna överenskommelse innebär att en del av vinsten i världens största och mest lönsamma multinationella företag omfördelas till deltagande länder över hela världen, vilket säkerställer att dessa företag betalar skälig skatt oavsett var de är verksamma och genererar vinster. Dessa initiativ kräver åtgärder på EU-nivå och utgör därför en lämplig grund för EU:s egna medel.

Kommissionen föreslår att beslutet om egna medel ska ändras⁹, så att en del av inkomsterna till följd av de lagstiftningsförslag som lades fram den 14 juli 2021 om en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna¹⁰ och om utsläppshandel¹¹ tillfaller EU-budgeten. Med utgångspunkt i den historiska OECD/G20-överenskommelsen om ett inkluderande ramverk mot skattebaserodering och vinstförflyttning föreslår kommissionen vidare att det ska införas en ny kategori egna medel som ska bestå av en andel av den residualvinst i de största och mest lönsamma multinationella företagen som ska omfördelas till EU:s medlemsstater. Dessa egna medel skulle införas så snart både den multilaterala konvention som förhandlats fram genom det inkluderande ramverket mot skattebaserodering och vinstförflyttning och det EU-direktiv som anknyter till detta har trätt i kraft och börjat tillämpas. Införandet av nya egna medel förutsätter att de sektorsspecifika förslagen antas.

Kommissionen föreslår att 25 % av inkomsterna från utsläppshandeln inom EU ska bli en kategori egna medel och tillfalla EU:s budget. Kommissionen har föreslagit ett omfattande lagstiftningspaket för att minska utsläppen av växthusgaser ytterligare fram till 2030 och satt som mål att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Detta förutsätter framför allt att EU:s nuvarande system för utsläppshandel¹² skärps och utvidgas till att även omfatta sjöfartssektorn, att en större andel av utsläppsätterna för luftfarten tilldelas genom auktionering samt att ett nytt system för utsläppshandel inrättas för byggnads- och vägtransportsektorerna. Medan merparten av inkomsterna från utauktioneringen av

⁸ Uttalande om en tvåpelarlösning för att hantera de utmaningar på skatteområdet som uppstår till följd av digitaliseringen av ekonomin, *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, 8 oktober 2021.

⁹ Rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel, EUT L 424, 15.12.2020, s. 1.

¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna, COM(2021) 564 final.

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser inom unionen, beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och förordning (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final.

¹² Direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser inom unionen.

utsläppsrätter i EU:s nuvarande system för utsläppshandel går till de nationella budgetarna föreslår kommissionen att en del av inkomsterna från utsläppshandeln inom EU i framtiden ska gå till EU-budgeten. Detta skulle även innefatta inkomster från utsläppsrätter som kan auktioneras ut, men som medlemsstaterna har valt att inte auktionera ut genom att utnyttja den inbyggda flexibiliteten i EU:s system för utsläppshandel¹³. Utsläppsrätter som auktioneras ut av Europeiska investeringsbanken för att finansiera innovationsfonden och det ursprungliga anslaget till moderniseringsfonden skulle inte omfattas av dessa egna medel. Inkomsterna för EU:s budget beräknas uppgå till omkring 9 miljarder euro om året under perioden 2023–2030, varav en andel ska användas för att finansiera Sociala klimatfonden.

Kommissionen föreslår dessutom en mekanism för tillfällig solidaritetsjustering för att säkerställa att medlemsstaternas bidrag till de utsläppshandelsbaserade egna medlen är rättvisa. Fram till 2030 ska i synnerhet en övre respektive undre gräns för de egna medlen från EU:s utsläppshandel tillämpas i förhållande till BNI-nyckeln. Därmed förhindras att vissa medlemsstaters bidrag till EU:s budget, under övergångsperioden till mer hållbara ekonomier och samhällen, blir oproportionerligt stora i förhållande till storleken på deras ekonomier, vilket säkerställer ett skäligt bidrag från alla.

Kommissionen föreslår att 75 % av inkomsterna från mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna ska bli en kategori egna medel och gå till EU:s budget. Det främsta syftet med mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna är att minska de globala koldioxidutsläppen genom att hantera risken för koldioxidläckage. Mekanismen innebär att deklaranter måste ha ett tillräckligt antal CBAM-certifikat för att täcka utsläppen från sina importerade varor. Enligt förslaget till förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna skulle medlemsstaterna ansvara för att få in inkomsterna från försäljningen av CBAM-certifikat. Inkomsterna för EU-budgeten uppskattas till cirka 0,5 miljarder euro om året under perioden 2023–2030¹⁴.

Kommissionen föreslår att 15 % av den andel av residualvinsten i de största och mest lönsamma multinationella företagen som omfördelas till EU:s medlemsstater enligt avtalet om en reform av de internationella skattereglerna ska utgöra egna medel. Den 8 oktober 2021 enades 137 länder som deltar i OECD/G20:s inkluderande ramverk mot skattebaserodering och vinstförflyttning om en tvåpelarlösning om omfördelning av vinsterna i multinationella företag och om en effektiv global lägsta skattesats. Enligt den första pelaren i avtalet ska en andel av residualvinsten i de största och mest lönsamma multinationella företagen omfördelas till jurisdiktionerna för de slutliga marknader där varorna eller tjänsterna används eller konsumeras. Exakt hur överenskommelsen ska genomföras i praktiken har ännu inte slutligt fastställts. Kommissionen har i sitt arbetsprogram för 2022 åtagit sig att lägga fram ett förslag till direktiv som sätter avtalet i kraft på ett sätt som överensstämmer med EU-rätten och kraven på den inre marknaden. Enligt kommissionens förslag om egna medel skulle medlemsstaterna lämna ett nationellt bidrag till EU:s budget på grundval av den andel av multinationella företags beskattningsbara vinst som omfördelas till varje medlemsstat enligt den första pelaren. I

¹³ Till exempel undantaget som möjliggör gratis tilldelning av utsläppsrätter till elproduktionssektorn, annullering av utsläppsrätter enligt förordningen om ansvarsfördelning, samt ytterligare diskretionära överföringar till moderniseringsfonden.

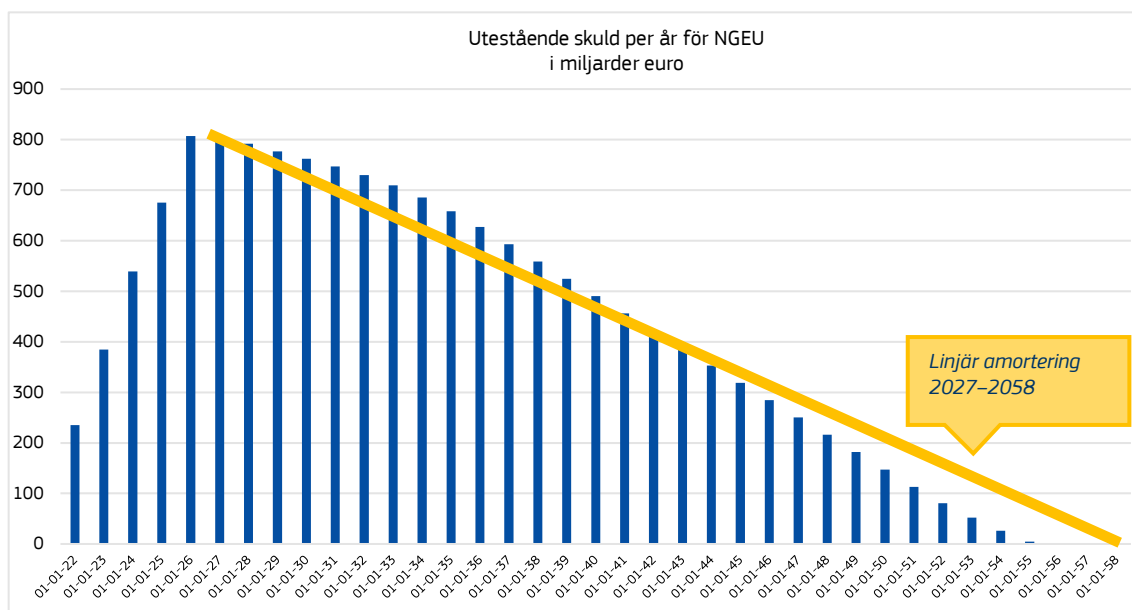
¹⁴ Mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna förväntas inte generera intäkter under övergångsperioden 2023–2025, i linje med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) [XXX] om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna.

avvaktan på det slutliga avtalet kan inkomsterna för EU:s budget uppgå till upp till 2,5–4 miljarder euro om året¹⁵.

2.2. Ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen 2021–2027

Återbetalningen av lån under NextGenerationEU kommer att ske i stadig och förutsägbart takt genom lämpliga avsättningar i den fleråriga budgetramen. En stadig inkomstström från nya egna medel skulle säkerställa en förutsägbart och stadig återbetalning. För att ta hänsyn till hur inkomster i form av nya egna medel kan möjliggöra återbetalningen under NextGenerationEU¹⁶ föreslår kommissionen därför en automatisk justeringsmekanism för taken i den fleråriga budgetramen¹⁷ baserat på insamlade belopp av nya egna medel¹⁸.

Figur 1– Planerad minskning av skulder under NGEU



Källa: Europeiska kommissionen. Belopp i löpande priser.

¹⁵ En mer exakt siffra kan i nuläget inte anges eftersom diskussionerna om vissa detaljer kring det tekniska genomförandet av OECD/G20:s överenskommelse om den första pelaren fortfarande pågår. Det intervall som anges bygger på ett antal allmänna antaganden och kan inte specificeras närmare, också på grund av den begränsade informationen om vilka företag som i slutändan kommer att omfattas av omfördelningen av beskattningsrätten enligt avtalet.

¹⁶ I enlighet med punkt 150 i Europeiska rådets slutsatser (17–21 juli 2020), där det konstateras att "[i]ntäkterna från de nya egna medel som införs efter 2021 kommer att användas för förtidsbetalning av lån inom ramen för NextGenerationEU. Kommissionen uppmanas att i god tid föreslå en översyn av den fleråriga budgetramen för detta ändamål".

¹⁷ Såsom de fastställs i rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 11.

¹⁸ Den automatiska justeringsmekanismen har en övre gräns på 15 miljarder euro (i 2018 års priser), vilket motsvarar ett årligt genomsnitt på 17,4 miljarder euro (i löpande priser) för perioden 2024–2027. Vilka belopp som kommer att behövas för att betala tillbaka upplåningen under NextGenerationEU efter 2027 beror på den faktiska storleken på lånen för att finansiera icke återbetalningspliktigt stöd, samt på eventuella återbetalningar av dessa lån som görs inom den nuvarande fleråriga budgetramen.

Kommissionen har lagt fram ett förslag om en social klimatfond¹⁹ för att utsatta hushåll inte ska få en ökad ekonomisk börda till följd av inrättandet av ett nytt utsläppshandelssystem i EU för byggnads- och vägtransportsektorerna. Finansieringsramen för fonden skulle i princip motsvara omkring 25 % av de förväntade inkomsterna från inkluderingen av byggnads- och vägtransportsektorerna i EU:s utsläppshandelssystem. Dessa ytterligare utgifter förutsågs inte i kommissionens ursprungliga förslag till en ny flerårig budgetram. Kommissionen föreslår därför en höjning under rubrik 3 och därmed av taket för utbetalningar i den riktade ändringen av förordningen om den fleråriga budgetramen för att möjliggöra de ytterligare utgifterna för fonden under perioden 2025–2027.

En viktig fördel med att använda EU-budgeten för att hantera de sociala konsekvenserna av det nya systemet för utsläppshandel är att Sociala klimatfonden då omfattas av samma kontrollbestämmelser som redan finns för den allmänna budgeten. Fonden skulle stå under revisionsrättens tillsyn och kommissionen beviljas ansvarsfrihet för fondens verksamhet av Europaparlamentet på rekommendation av rådet. Detta säkerställer ansvarighet för, och garanterar kvaliteten på, fondens utgifter.

3. NÄSTA STEG

Enligt det interinstitutionella avtalet av den 16 december 2020 ska institutionerna vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta ett snabbt godkännande av ramen för nya egna medel. Rådet åtog sig att överlägga om den första korgen med nya egna medel före den 1 juli 2022, så att de kan införas senast den 1 januari 2023. Med tanke på åtagandet i det interinstitutionella avtalet och behovet av att föreslå ett tillräckligt belopp av nya egna medel sett till återbetalningen av Europeiska unionens återhämtningsinstrument **kommer kommissionen föreslå en andra korg av nya egna medel före utgången av 2023.**

Som upprepades i meddelandet om företagsbeskattning för 2000-talet²⁰ från maj 2021 kommer kommissionen i detta sammanhang att föreslå ytterligare nya egna medel, vilket kan innefatta en skatt på finansiella transaktioner och en kategori egna medel som är kopplad till bolagssektorn. Detta andra paket kommer att bygga på det BEFIT-förslag (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*) som enligt planerna ska läggas fram 2023.

En snabb överenskommelse om förslagen om ändring av beslutet om egna medel och förordningen om den fleråriga budgetramen för 2021–2027, samt ett snabbt godkännande av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser av det ändrade beslutet om egna medel, skulle säkra unionens behov av medel för att förverkliga sina ambitioner om ett klimatneutralt, digitalt, rättvist, inkluderande och motståndskraftigt samhälle för alla européer.

Kommissionen kommer fortlöpande att bevaka antagandeprocessen för att säkerställa ett tillräckligt belopp för återbetalning under Europeiska unionens återhämtningsinstrument.

¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond, COM(2021) 568 final.

²⁰ COM(2021) 251 final.