

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag: förslag till rådets beslut om ändring av beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (beslutet om egna medel); förslag till rådets förordning om ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen 2021-2027 (förordningen om budgetramen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 22 december 2021 till rådets beslut om ändring av beslutet om systemet för Europeiska unionens egna medel och till rådets förordning om ändring av förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 10 mars 2022

Finansminister Annika Saarikko

Budgetrådet Panu Kukkonen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
10.3.2022

EU/2021/1464, EU/2021/1463

KOMMISSIONENS FÖRSLAG: FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM ÄNDRING AV BESLUT (EU, EURATOM) 2020/2053 OM SYSTEMET FÖR EUROPEISKA UNIONENS EGNA MEDEL (BESLUTET OM EGNA MEDEL); FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN OM DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN 2021—2027 (FÖRORDNINGEN OM BUDGETRAMEN)

1 Förslagens bakgrund

Rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (nedan beslutet om egna medel) antogs 14.12.2020. Beslutet trädde i kraft 1.6.2021 och det tillämpas retroaktivt från och med 1.1.2021. Rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (nedan förordningen om budgetramen) antogs 17.12.2020 och den tillämpas från och med 1.1.2021.

Vid Europeiska rådets extra möte i juli 2020 nåddes en politisk överenskommelse om ovan nämnda rättsakter som en del av det s.k. återhämtningspaketet (den fleråriga budgetramen 2021–2027 och återhämtningsinstrumentet, Next Generation EU). Enligt Europeiska rådets slutsatser kommer intäkterna från de nya egna medel som införs efter 2021 att användas för förtida återbetalning av återhämtningsinstrumentets upplåning och kommissionen uppmanades att i god tid föreslå en översyn av den fleråriga budgetramen för detta ändamål.

Samtidigt kom man överens om att kommissionen före sommaren 2021 ska föreslå nya egna medel som kan användas för förtida återbetalning av återhämtningsinstrumentets upplåning. Det interinstitutionella avtalet om samarbete i budgetfrågor (nedan det interinstitutionella avtalet) som anknyter till unionens fleråriga budgetram innehåller en närmare färdplan för införandet av nya egna medel under budgetramen (2021–2027).

Europeiska kommissionen antog 14.7.2021 det så kallade 55-beredskapspaketet (nedan beredskapspaketet). Med hjälp av förslagen i paketet fullgörs åtagandena i EU:s klimatlag att minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå senast 2030 och att uppnå klimatneutralitet på EU-nivå senast 2050. I beredskapspaketet ingick totalt 12 lagförslag. Vissa av beredskapspaketets förslag, till exempel förslagen om ändring av direktivet om utsläppshandel (COM (2021) 551 final, U 60/2021 rd), om en mekanism för koldioxidjustering (COM (2021) 564 final, U 57/2021 rd) och om en social klimatfond (COM (2021) 568 final, U 61/2021 rd) anknyter till nya egna medel och förordningen om rambudgeten.

I de ovan nämnda U-skrivelserna redogörs för förslagen, deras huvudsakliga innehåll, rättsliga grund, ekonomiska och andra konsekvenser, och andra omständigheter i anslutning till förslagen samt statsrådets ståndpunkt.

Europeiska kommissionen lade 22.12.2021 fram sitt förslag till ändring av rådets beslut om systemet för egna medel i syfte att införa egna medel och ett förslag till ändring av förordningen om rambudgeten. Samtidigt presenterade kommissionen ett meddelande ”Nästa generation av egna medel för EU:s budget” (COM (2021) 566 final) där det redogörs på allmän nivå för syftet med förslagen.

2 Syftet med förslagen och förslagens huvudsakliga innehåll

2.1 Syftet med förslagen

I juli 2020 kom man överens i Europeiska rådet att intäkterna från de nya egna medel som införs efter 2021 ska användas för förtidsbetalning av lån inom ramen för återhämtningsinstrumentet. De förslag som kommissionen lade fram 22.12.2021 möjliggör bl.a. finansieringen av förtida återbetalning av återhämtningsinstrumentet.

Från återhämtningsinstrumentet finansieras medlemsstaternas återhämtnings- och resiliensåtgärder, t.ex. investeringar under en begränsad tidperiod, så att man kan stöda medlemsstaternas återhämtning från covid-19-pandemin. Återhämtningsinstrumentets 750 miljarder euro (2018 års priser) anskaffas på finansmarknaderna. Av de upplånade medlen kan upp till 360 miljarder euro användas till beviljande av lån och upp till 390 miljarder euro för finansiering av understöd. Återbetalningen av lånet till återhämtnings-instrumentets understöd finansieras från EU-budgeten.

EU-budgeten behöver intäkter för att täcka finansieringskostnaderna som sträcker sig över tre decennier för lånen som tas för understöden som betalas från återhämtningsinstrumentets. Återbetalningen av kapitalbeloppet måste vara slutförd före utgången av 2058. Återbetalningen av kapitalbeloppet får inledas redan före utgången av unionens nuvarande fleråriga budgetram 2027, om de belopp som reserverats för räntekostnaderna visar sig vara överdimensionerade och om nya egna medel införs. I det interinstitutionella avtalet för genomförandet av de ovan nämnda slutsatserna från juli 2020 konstateras att utgifter från unionens budget i samband med återbetalning av Europeiska unionens återhämtningsinstrument inte bör leda till en otillbörlig minskning av programutgifter eller investeringsinstrument inom den fleråriga budgetramen. Enligt det interinstitutionella avtalet är det också önskvärt att mildra ökningen av medlemsstaternas BNI-baserade egna medel. Institutionerna kom alltså överens om att arbeta för ett införande av tillräckliga nya egna medel i syfte att täcka ett belopp som motsvarar de förväntade utgifterna i samband med återbetalningen. De nya egna medlen är också en garanti för EU:s kreditvärdighet för de internationella finansmarknaderna.

Enligt det interinstitutionella avtalet ska inte några särskilda nya egna medel avsättas för att täcka en viss typ av utgifter i enlighet med universalitetsprincipen. De nya egna medlen bör stödja unionens gemensamma mål, såsom den europeiska gröna given och ett Europa rustat för den digitala tidsåldern, samt bidra till rättvis beskattning och en förstärkning av kampen mot skattebedrägerier och skatteundandragande.

I förslagen som lades fram i december 2021 föreslår kommissionen en riktad höjning av maxibeloppen i den fleråriga budgetramen för att finansiera den föreslagna sociala klimatfonden och för att införa en automatisk justering av taken i den fleråriga budgetramen utifrån de nya egna medlen, så att man kan inleda en förtida återbetalning av lånen inom ramen för återhämtningsinstrumentet.

2.2 Kommissionens förslag till nya egna medel

Kommissionen föreslår följande nya egna medel:

- 1) 25 procent av auktionsinkomsterna från EU:s system för handel med utsläppsrätter,

- 2) 75 procent av intäkterna från mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna,
- 3) ett nationellt bidrag, som är 15 procent av de multinationella företagens andel av resterande vinster, som omfördelas till marknadsstaterna. I anslutning till detta ger kommissionen senare ett separat förslag till direktiv.

Intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter

Kommissionen föreslår att 25 procent av de intäkter som genereras från medlemsstaternas auktionering av utsläppsrätter ska överföras till EU-budgeten som egna medel. Intäkterna från auktioneringen ska bestå av intäkter från det nuvarande reviderade systemet för handel med utsläppsrätter (stationära anläggningar och luftfart) utvidgade till att omfatta sjötransport samt av intäkterna från en helt ny handel med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader.

Intäkter från ETS (Emissions Trading Scheme) som genererar egna medel ska enligt kommissionens förslag beräknas enligt de detaljer som bestämmer ETS-intäkterna och enligt omfördelningsreglerna för auktionerade utsläppsrätter. Det betyder att till exempel att tilldelningen av bidrag till innovationsfonden och moderniseringsfonden, som överförs till fonderna före beräkningen den sammanlagda inkomstnivån på EU-nivå, inte heller ska ingå i den ETS-genererade 25 procenten.

Inom ramen för beslutet om egna medel föreslår kommissionen vidare en mekanism för tillfällig solidaritetsjustering (solidarity adjustment mechanism) under perioden 2023–2030, som ska begränsa överstora avvikelser när det gäller de medlemsstaternas bidrag till de utsläppshandelsbaserade egna medlen i förhållande till medlemsstatens bruttonationalinkomstbaserade bidrag (BNI-bidrag) av unionens sammanlagda bruttonationalinkomst (BNI).

Syftet med den tillfälliga mekanismen är också att säkerställa att inte unionens med köpkraftskorrigerade bruttonationalinkomst per capita mätt fattigaste, men samtidigt jämförelsevis koldioxidintensiva medlemsstaters bidrag till de utsläppshandelsbaserade egna medlen blir oproportionerligt stora i förhållande till dessa medlemsstaters BNI-bidrag. I och med denna s.k. toppskärare kan medlemsstatens bidrag till de ETS-baserade egna medlen vara högst 150 procent i jämförelse medlemsstatens BNI-baserade bidrag. Denna toppskärare kommer att gälla medlemsstater vars köpkraftskorrigerade BNI per capita understiger 90 procent av EU-genomsnittet. Enligt kommissionens förslag bör BNI för 2020 användas för perioden 2023–2027 och BNI för 2025 för perioden 2028–2030.

I den tillfälliga mekanismen ingår också en skärare som fastställer ett lägsta bidrag som ska säkerställa att medlemsstatens bidrag inte är för lågt i förhållande till medlemsstatens BNI-bidrag: medlemsstatens andel ETS-egna medel bör vara minst 75 procent i jämförelse med medlemsstatens BNI-bidrag.

Mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna

Enligt kommissionen ska mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna (nedan koldioxidmekanismen) genomföras separat från EU:s system för utsläppshandel men återspegla det och vara ett system som baserar sig handel med utsläppsrättscertifikat.

I sitt förslag gällande egna medel föreslår kommissionen att 75 procent av intäkterna från försäljningen av utsläppsrätter inom koldioxidmekanismen ska överföras till EU-budgeten som

egna medel. Det innebär att medlemsstaten behåller 25 procent av intäkterna som så kallad upp-bördprovision (också upp-bördsprovisionens andel av traditionella egna medel är 25 procent, dvs. i praktiken tullarnas upp-bördsprovision).

Ett nationellt bidrag som baserar sig på andelen s.k. resterande vinster från de största multi-nationella företagen omfördelade till medlemsstaterna

Kommissionen föreslår att ett nationellt bidrag som grundar sig på första pelaren i ett OECD-avtal om en reform av de internationella skattereglerna för företag och ett EU-direktiv om genomförande av avtalet ska utgöra egna medel. Det nationella bidraget ska vara 15 procent av den andel av den resterande vinsten i de stora multinationella företagen som omfördelas till företagens marknadsstater i enlighet med det ovan nämnda direktivet.

OECD:s Inclusive Framework nådde 8.10.2021 en överenskommelse som innehåller riktlin-jerna för en reform av det internationella skatteregelverket. Totalt 137 länder inklusive Finland har kommit överens om avtalet. Första pelaren i avtalet innebär en större beskattningsrätt än för närvarande i den så kallade marknadsstaten, det vill säga den stat där företaget har kunder och konsumenter.

Reformen gäller i det första skedet företag vars globala sammanlagda omsättning överstiger 20 miljarder euro och lönsamhet överstiger 10 procent. En sänkning av gränsen för omsättningen till 10 miljarder euro kommer att granskas efter en granskningsperiod på sju år, då ett villkor är att genomförandet av regelverket har lyckats. Nästan alla sektorer kommer att omfattas av regelverket och det är inte längre fråga om en skatt som gäller digitala verksamheter. Globalt omfördelas 25 procent av koncernens s.k. resterande vinster eller residualvinster till marknads-staterna (dvs. den del av vinsten som överstiger 10 procent). Varje marknadsstats andel av den resterande vinsten beräknas i regel utifrån marknadsstatens andel av försäljningen i förhållande till andra marknadsstater.

OECD-avtalets första pelare kommer att genomföras genom en multilateral konvention, som enligt uppgift och enligt den målsatta tidtabellen kommer att undertecknas under 2022 och vara i kraft 2023. Arbetet med den multilateral konventionen pågår som bäst i en arbetsgrupp (the Task Force on the Digital Economy (TFDE)) vid OECD. Det finns fortfarande fler öppna frågor, både väsentliga materiella och konventionsrättsliga frågor, när det gäller innehållet i konventionen. Planen är att arbetsgruppen ska slutföra sitt arbete i början av 2022, så att konventionen kan vara klar för underteckning vid mitten av 2022. Efter undertecknandet förväntas staterna ratificera konventionen så snart som möjligt så att konventionen kan vara i kraft 2023. Konventionen träder i kraft när den har ratificerats av en kritisk massa som definieras närmare i konventionen.

Eftersom beredningen av den multilateral konventionen fortfarande pågår på internationell nivå, har kommissionen meddelat att den senare vid mitten av 2022 kommer att lägga fram ett förslag till rådets direktiv som det ska hänvisas till i beslutet om egna medel och som säkerställer ett konsekvent genomförande av den multilateral konventionen i EU.

2.3 Ändringen av förordningen om budgetramen

Kommissionens förslag till ändring av förordningen om budgetramen består av två centrala element. Alla belopp i detta avsnitt anges i 2018 års priser. Anslagen till budgetramen för perioden 2021–2027 har godkänts till 2018 års priser.

För det första innehåller det ett förslag till höjning av taken i den fleråriga budgetramen för finansieringen av den föreslagna sociala klimatfonden (COM(2021) 568 final).

Finansiering för den sociala klimatfonden under den innevarande budgetramen betyder enligt kommissionens förslag om inrättande av en social klimatfond ett behov av tilläggsfinansiering på 20 094 miljoner euro under perioden 2025–2027. I det nu aktuella förslaget till ändring av förordningen om budgetramen föreslår kommissionen att detta behov av tilläggsfinansiering ska täckas genom en höjning av taken för åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden under rubrik 3 ”Naturreсурser och miljö” med en motsvarande summa, det vill säga med 2 176 miljoner euro år 2025, med 9 132 miljoner euro år 2026 och med 8 786 miljoner euro år 2027. I praktiken betyder det att maximibeloppen i rambudgeten i bilagan till förordningen ändras till dessa belopp.

För det andra innehåller kommissionens förslag till ändring av förordningen om rambudgeten ett förslag till en mekanism för automatisk justering av taken i den fleråriga budgetramen så att de motsvarar intäkterna från uppbörden av nya egna medel, och så att dessa kan användas till förtida återbetalning av lånen inom ramen för återhämtningsinstrumentet.

Justeringsmekanismen som föreslås i en ny artikel 4a i förordningen om den fleråriga budgetramen, ska göras så att taken för åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden under underrubrik 2b ”Resiliens och värden” justeras årligen och i proportion till de faktiska intäkterna från uppbörden av nya egna medel året innan som förts upp i kommissionens preliminära redovisningar i enlighet med artikel 245.3 i budgetförordningen. Mekanismen för den årliga justeringen ska tillämpas från och med 2024 baserat på att de nya egna medlen införs som planerat senast den 1 januari 2023.

Justeringsbeloppet ska fastställas till ett årligt maximibelopp på 15 miljarder euro som inte får överskridas. Detta belopp på 15 miljarder euro motsvarar en linjär återbetalningsprofil från unionens budget för kommissionens lån inom ramen för återhämtningsinstrumentet.

Vidare föreslår kommissionen att justeringsbeloppet ska nedsättas med 8 miljarder euro 2027. Det fasta beloppet 8 miljarder euro som ska dras av 2027 motsvarar de årliga genomsnittliga utgifterna för den sociala klimatfonden under perioden 2026–2032, då utsläppshandelssystemet för vägtransport- och byggnadssektorerna börjar generera inkomster. Detta är enligt kommissionen en politisk och inte rättslig öronmärkning.

Kommissionen ska underrätta Europaparlamentet och rådet om justeringen kort efter det att den preliminära redovisningen har antagits, och årligen senast i mitten av april. När mekanismen aktiveras ska kommissionen ge ett förslag till ändringsbudget för att i lämpliga fall höja budgetposter i utgiftsdelen av budgeten det år mekanismen tillämpas.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

3.1 Förslagets rättsliga grund och några lagstiftningsmässiga kommentarer

Beslutet om egna medel

Genom rådets beslut finansieras EU:s budget nästan uteslutande med unionens egna medel. De inkomster som det föreskrivs om i beslutet ska tillfalla unionen utan särskilda beslut av de nationella myndigheterna. Systemet med egna medel grundar sig på att medlemsstaterna ställer

inkomster till unionens förfogande för att säkerställa finansieringen av den årliga budgeten. Varje medlemsstats finansieringsansvar är individuellt, inte solidariskt.

Beslutet om egna medel grundar sig på artikel 311.3 i EUF-fördraget och artikel 106a i Euratomfördraget. I enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, antar rådet beslutet med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Beslutet träder i kraft när det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Enligt artikel 311.3 i EUF-fördraget kan rådet inrätta nya kategorier av egna medel eller upphäva en befintlig kategori. Artikel 311 i EUF-fördraget ger unionen en bred befogenhet att besluta om systemet för egna medel, inbegripet nya kategorier av egna medel som används för att finansiera unionens budget. Bestämmelsen begränsar inte vad egna medel kan vara.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för kommissionens förslag till nya kategorier av egna medel är adekvat.

Förslaget till direktiv om ändring av EU:s system för handel med utsläppsrätter, den föreslagna mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna och det planerade direktivförslaget som gäller beskattningen baserar sig på varsin rättslig grund i EUF-fördraget. När det gäller förslaget till direktiv om ändring av EU:s system för handel med utsläppsrätter och den föreslagna koldioxidmekanismen avviker beslutsmekanismerna från beslutsmekanismen för beslutet om egna medel, det vill säga de behandlas i vanlig lagstiftningsordning och för godkännande i rådet krävs det kvalificerad majoritet.

Enligt artikel 113 i EUF-fördraget ska rådet enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den mån en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Den nya kategorin av egna medel som baseras sig på första pelaren i OECD-avtalet ska vara ett kalkylmässigt bidrag, och således inte en skatt eller avgift som påförs företagen.

Förordningen om budgetramen

Förordningen om budgetramen baserar sig på artikel 312 i EUF-fördraget och artikel 106a i Euratomfördraget. Rådet ska i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen. Rådet ska besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för kommissionens förslag till ändring av förordningen om budgetramen är adekvat.

Universalitetsprincipen

I artikel 7 i beslutet om egna medel föreskrivs om universalitetsprincipen, dvs. att de inkomster som avses i artikel 2 i beslutet ska användas utan åtskillnad för att finansiera alla utgifter som införts i unionens årliga budget. I kommissionens förslag till nya egna medel föreslås ingen ändring av artikel 7, varför universalitetsprincipen ska tillämpas på alla inkomster från de olika kategorierna av egna medel, också på inkomster från eventuella nya egna medel.

På basis av skäl 1 och 2 (i ingressen) som anknyter till föreslagna artikel 4a i förordningen om den fleråriga rambudgeten kan det anses att de nya egna medlen är avsedda att användas för återbetalning av återhämtningsinstrumentet. Skälen i ingressen till EU-rättsakter är inte juridiskt bindande.

Inkomster avsatta för särskilda ändamål mm.

I artikel 20 om universalitetsprincipen i budgetförordningen föreskrivs att de totala inkomsterna ska täcka de totala betalningsbemyndigandena, med undantag av det undantag som anges i artikel 21. Enligt huvudregeln ska alla inkomster och utgifter tas upp som bruttobelopp i budgeten, dessutom ska inkomsterna och utgifterna hållas åtskilda från varandra i budgeten och inkomsterna får inte kopplas till vissa utgiftskategorier.

Enligt undantaget från huvudregeln i artikel 21.1 i budgetförordningen ska externa och interna inkomster som avsätts för särskilda ändamål och som inte utgör inkomster i den årliga budgeten användas för att finansiera specifika utgiftsposter.

Återhämtningsinstrumentets understödsdel (sammanlagt 390 miljarder euro i 2018 års priser) är inkomst i EU-budgeten som är avsatt för externa ändamål. Genom finansieringen av återhämtningsinstrumentet kompletteras finansieringen av EU-programmen som avsätts i EU-budgeten. I EU-budgeten för innevarande år uppgår åtagandena till 167,8 miljarder euro. Under innevarande år styrs dessutom 143,5 miljarder euro för finansieringen av återhämtningsinstrumentets understödsdel till EU-budgeten som inkomster som avsätts för särskilda ändamål. Det betyder att återhämtningsinstrumentets tilläggsfinansiering är 46 procent av EU:s totala finansiering 2022 som uppgår till 311,3 miljarder euro.

I förslaget till förordning om budgetramen ingår inget förslag om inkomster som avsätts för särskilda ändamål. I några av förslagen i beredskapspaketet finns förslag som gäller inkomster som avsätts för särskilda ändamål.

Anslagen för innovationsfonden i anslutning systemet för handeln med utsläppsrätter tas in i EU-budgeten i form av inkomster som avsätts för särskilda ändamål. I förslaget som gäller handeln med utsläppsrätter föreslår kommissionen att innovationsfonden ska växa betydligt genom att det styrs inkomster från olika källor till fonden. Till exempel förslaget till förordning om användning av alternativa bränslen för sjötransport (FuelEU Maritime, (COM(2021) 562 final, U 51/2021 rd) föreslås att straffavgifter ska styras till innovationsfonden i form av inkomster som avsätts för särskilda ändamål.

Som en del av 55-beredskapspaketet lade kommissionen fram ett förslag till förordning om främjandet av användningen av förnybara flygbränslen (ReFuelEU Aviation, COM(2021) 561 final, U 50/2021 rd), vars mål är att säkerställa att flygtrafikens långvariga ökning av utsläpp upphör genom att ta i bruk harmoniserade användningsskyldigheter för förnybara flygbränslen inom EU. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska vara skyldiga att säkerställa att flygbolag och bränsleleverantörer som bryter mot förordningens villkor ska påföras administrativa påföljdsavgifter, som medlemsstaterna ska överföra i sin helhet till programmet InvestEU som stöder EU:s gröna omställning. Genom förordningen åläggs medlemsstaterna att överföra inkomster till unionen i avvikelse från systemet med egna medel.

Inkomster och utgifter som är avsatta för särskilda ändamål genom arrangemang utanför EU-budgeten beaktas inte i budgetramen och inte heller i EU-budgeten på samma sätt egna medel, varför rådet och parlamentet som innehar unionens budgetbefogenheter, inte bestämmer om dem inom ramen för den normala budgetprocessen, så som de gör i fråga om EU-budgetens

utgifter och inkomster. På grund av dessa omständigheter är det skäl att granska förslag som gäller inkomster som avsätts för särskilda ändamål noggrant och bedöma huruvida de kan godkännas.

3.2 Förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen tillämpas inte inom sektorer där unionen har exklusiv befogenhet. Det gäller i synnerhet de politikområden som avses i artikel 3.1 i EUF-fördraget. Dessutom kan endast unionen utfärda rättsakter som gäller unionens institutionella system och ekonomiska förvaltning, vilket också omfattar förordningen om rambudgeten och beslutet om egna medel.

I enlighet med proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen (artikel 5.4 i EU-fördraget). Med avseende på proportionalitetsprincipen ser statsrådet inga problem i förslagen.

4 Förslagets förhållande till grundlagen

Beslutet om egna medel som gäller nya egna medel kräver utöver ett enhälligt beslut av rådet nationella åtgärder för sättande i kraft av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella krav.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande bl.a. för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Internationella förpliktelser som har konsekvenser som binder riksdagens budgetbefogenheter har ansetts vara sådana förpliktelser som kräver riksdagens godkännande av någon annan anledning (RP 1/1998 rd, s. 149 och GrUU 45/2000 rd).

Rådets beslut om systemet med egna medel gäller riksdagens budgetbefogenheter. Rådets beslut kan jämföras med, liksom det har tidigare jämförts med, en sådan internationell förpliktelse som enligt 94 § 1 mom. i grundlagen kräver riksdagens godkännande.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Vid en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av kommissionens förslag är det nödvändigt att inkludera några av de förslag som ingår beredskapspaketet i granskningen. De sammanlagda konsekvenserna klarnar förs när förhandlingarna om de olika förslagen har slutförts. Resultatet av förhandlingarna om beredskapspaketet och den första pelaren i OECD-avtalet och hur detaljerna kommer att lösas påverkar i hög grad de nya egna medlen, inkomsterna som de eventuellt ger och medlemsavgifterna samt de eventuella ändringar som ska göras i den innevarande budgetramen.

5.1.1 EU:s nuvarande utsläppshandelssystem

I EU:s utsläppshandel fastställer kommissionen för varje handelsperiod en total kvantitet utsläppsrätter som motsvarar maximiantalet utsläpp. Utsläppsrätterna delas mellan medlemsstaterna där de nationella utsläppshandelsmyndigheterna fördelar den nationella kvoten av utsläppsrätter mellan landets industri- och energiproduktionsanläggningar. Anläggningarna köper

sina utsläppsrätter i en auktion där priset bestäms enligt efterfrågan och utbud. En del av tillstånden beviljas gratis inom sektorer där det finns en risk att produktionen flyttas till länder som inte infört lika stränga begränsningar av utsläppen.

Enligt gällande lagstiftning styrs auktionsinkomsterna från utsläppshandeln till EU:s medlemsstater, innovationsfonden och moderniseringsfonden. Auktionsinkomsterna från handeln med utsläppsrätter som har fördelats enligt de nationella kvoterna stannar alltså i medlemsstaterna.

Innovationsfonden erbjuder företag stöd för kommersialisering av innovativ koldioxidsnål teknik i syfte att främja marknads lanseringen av innovativa lösningar som kan minska koldioxidutsläppen och främja uppfyllandet av unionens mål i fråga om klimatneutralitet. Finansiering kan ansökas i öppna ansökningsomgångar som omfattar hela EU. Inkomsterna är inkomster som avsätts för särskilda ändamål i EU-budgeten. Auktionsinkomsterna som uppbärs för innovationsfonden administreras för kommissionens räkning av Europeiska investeringsbanken.

Moderniseringsfonden stöder de tio EU-staterna med lägsta inkomster i deras övergång till klimatneutralitet genom att finansiera investeringar i modernisering av energisystem och förbättring av energieffektivitet. Moderniseringsfondens tillgångar kommer till största delen från handeln med utsläppsrätter. Europeiska investeringsbanken administrerar moderniseringsfonden.

Under perioden 2018–2020 uppgick medlemsstaternas sammanräknade auktionsinkomster från den nuvarande utsläppshandeln (stationära anläggningar och luftfart) på årsnivå till cirka 14–15 miljarder euro när det genomsnittliga priset på en utsläppsrätt var cirka 25 euro/t CO₂.

Ifall den nuvarande utsläppshandeln fortsätter utan ändringar beräknas inkomsterna under perioden 2026–2030 i genomsnitt per år uppgå till cirka 32 miljarder euro, när det genomsnittliga priset för en utsläppsrätt beräknas vara 55 euro/t CO₂, av vilka:

- cirka 26 miljarder euro överförs till stater som deltar i utsläppshandelssystemet,
- cirka 2,2 miljarder euro överförs till innovationsfonden,
- cirka 3,5 miljarder euro överförs till moderniseringsfonden.

5.1.2 Finansiering i anslutning till beredskapspaketet 2026–2030

Utsläppshandelssystemen

Enligt kommissionens förslag till beredskapspaket ska kvantiteten utsläppsrätter i den nuvarande utsläppshandeln minskas bland annat genom en sänkning av minskningsfaktorn och en stegvis utvidgning av handeln till att omfatta sjöfart under perioden 2023–2026. Dessutom inrättas ett särskilt utsläppshandelssystem för vägtransporter och bvggnader från och med 2026. Innovationsfonden och moderniseringsfonden ska också växa i storlek.

Om beredskapspaketets förslag som gäller utsläppshandelssystemet genomförs och en del av medlemsstaternas inkomster styrs till EU-budgeten som egna medel, uppgår beloppet på årsnivå i genomsnitt under perioden 2026–2030 sammanlagt till cirka 77 miljarder euro, av vilka

- cirka 50 miljarder euro överförs stater som deltar i utsläppshandelssystemen,

- cirka 16 miljarder euro överförs till EU-budgeten,
- miljarder euro överförs till innovationsfonden,
- 4,6 miljarder överförs till moderniseringsfonden.

Som grund för beräkningen och också i konsekvensbedömningen som ingår i kommissionens förslag har man använt som genomsnittspris för en uppläpps rätt 55 euro/t CO₂ under perioden 2026–2030.

Det finns en viss osäkerhet i fråga om priset på utsläppsrätter under de kommande åren, vilket också försämrar förutsägbarheten när det gäller inkomsterna från systemet eller systemen för utsläppshandeln både i den nationella budgeteringen och eventuellt när man uppskattar inkomsterna i EU-budgeten. Dessutom kan auktionspriset på utsläppsrätter hamna på olika nivåer i det nuvarande och i det nya utsläppshandelssystemet: för närvarande är det oklart hur priset bildas eller vilken nivå det når i det nya systemet.

Enligt kommissionens förslag som gäller utsläppshandelssystemet ska storleken på innovationsfonden höjas från 2,2 miljarder euro enligt det gällande direktivet till 6 miljarder euro under perioden 2026–2030. Dessutom föreslås att det till fonden utöver auktionsinkomster överförs medel från flera olika nya källor.

De till de tio stater som är berättigade till finansiering från moderniseringsfonden (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern) läggs enligt kommissionens förslag också Grekland och Portugal. Enligt kommissionens förslag som gäller utsläppshandelssystemet ska storleken på moderniseringsfonden höjas från 3,5 miljarder euro till 4,6 miljarder euro under perioden 2026–2030.

Finland får inte finansiering från moderniseringsfonden, men finländska företag kan i stället ansöka om innovationsfinansiering från innovationsfonden.

Finlands auktionsinkomster från utsläppsrätterna uppgick 2021 sammanlagt till 409 miljoner euro. På grund av att priset på utsläppsrätter steg kraftigt (i genomsnitt från 24 euro till 54 euro per producerat ton CO₂) nästan fördubblades auktionsinkomster i jämförelse med året innan då auktionsinkomsterna uppgick till 221 miljoner euro.

Under perioden 2026–2030 uppskattas Finland auktionsinkomster vara i genomsnitt 850 miljoner euro per år (när priset på utsläppsrätten är 55 euro/CO₂ ton), av vilket 350 miljoner euro är inkomst från det nuvarande utsläppshandelssystemet och 500 miljoner euro är inkomst från det nya utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader.

Koldioxidmekanismen

Syftet med koldioxidmekanismen är att hindra koldioxidläckage och ökningen av utsläpp utanför EU som en följd av EU:s mål för utsläppsminskningen. Mekanismen genomförs separat från EU:s utsläppshandelssystem men återspeglar systemet genom att den grundar sig på handel med utsläppscertifikat. Avsikten är att priset på utsläppscertifikatet ska ställas så att det imiterar priset EU:s utsläppsrätt. Mekanismen ska träda i kraft i början av 2023, men avgifter ska börja tas ut först 2026. Koldioxidmekanismen gäller fem sektorer: cement-, stål-, aluminium- och gödselmedels- och elbranschen.

Enligt kommissionens uppskattning kan koldioxidmekanismen generera intäkter på sammanlagt 1,8 miljarder euro per år under perioden 2026–2030. Av denna inkomst överförs 75 procent som egna medel till EU-budgeten, det vill säga cirka 1,4 miljarder euro, och cirka 25 procent eller cirka 0,4 miljarder euro till medlemsstaterna.

Beloppen ovan anges i gängse priser. Nedan anges alla belopp i 2018 års priser.

5.1.3 Förslagen om nya egna medel och de ekonomiska konsekvenserna för Finland

Beslutet om egna medel gäller tills vidare. Beslutet om egna medel kan genomföras autonomt, oberoende av EU:s fleråriga budgetram: beslutet om egna medel förutsätter inte att den fleråriga budgetramen ändras.

De ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna nya medlen bedöms i följande avsnitt först uteslutande ur de egna medlens eller EU-budgetens inkomstsidas synvinkel.

Vid en bedömning av den ekonomiska fördelen med de nya egna medlen uteslutande ur Finlands EU-avgifters synvinkel, bör man jämföra Finlands andel av det sammanlagda beloppet nya egna medel och Finlands bruttonationalinkomsts andel (BNI-andel) av hela unionens bruttonationalinkomst (BNI). Finlands BNI-andel uppskattas under innevarande ramperiod vara cirka 1,70 - 1,75 procent. Om Finlands andel av de föreslagna nya medlen är mindre än Finlands BNI-andel, är den nya finansieringskällan ekonomiskt fördelaktig för Finland.

Finlands andel av ETS-medel

Enligt kommissionens förslag ska 25 procent av medlemsstaternas utsläppshandelsinkomster både från det nuvarande och det nya systemet överföras till EU-budgeten. Enligt en preliminär uppskattning kan av Finlands utsläppshandelsinkomster cirka 175 miljoner euro i genomsnitt per år under perioden 2026–2030 överföras som egna medel till EU-budgeten, och Finlands andel är i så fall 1,4 procent.

Enligt kommissionens förslag ska också kalkylerade utsläppshandelsinkomster som inte ger medlemsstaten faktiska inkomster ingå i det totala beloppet ETS-medel. Beaktandet av de kalkylerade inkomsterna höjer dessa medel med cirka 400–500 miljoner euro per år. För Finland är verkningen nästan 10 miljoner euro på årsnivå. Detta belopp ingår i ovan nämnda Finlands andel av utsläppshandelsinkomsterna (cirka 175 miljoner euro).

Utifrån de preliminära beräkningarna kommer solidaritetsjusteringen inte att tillämpas på Finlands ursprungliga ETS-andel, efter som Finlands andel av ETS-medlen redan ursprungligen är nära den nedre gränsen på 75 procent av Finlands BNI. Att kalkylerade inkomster och solidaritetsjusteringen införs i systemet påverkar dock alla medlemsstaters slutliga andelar som ska betalas från ETS-baserade egna medel. Solidaritetsjusteringen kan sänka de totala inkomsterna från medlemsstaternas ETS-medel med uppskattningsvis 600–700 miljoner euro per år.

Utsläppsrättens pris som i slutet av 2021 redan översteg 80 euro, påverkar kommande utsläppshandelsinkomster och genom det också de intäkter som ETS-medlen genererar. I kalkylerna ovan har man använt utsläppsrättspriset 55 euro/t CO₂, som kommissionen har använt i de budgeter som ingår i förslaget. Om priset stiger under perioden 2026–2030 i genomsnitt till nivån 80–100 euro, stiger de genererade medlen på motsvarande sätt grovt uppskattat till nivån 18–23 miljarder euro, av vilket Finlands andel skulle vara cirka 250–320 miljoner euro.

Trots osäkerheten som är förknippad med priset på utsläppsrätten verkar det som om användningen utsläppshandelsinkomsterna som egna medel är ekonomiskt fördelaktigt för Finland med avseende på EU-avgifterna eftersom Finlands andel är mindre än BNI-andelen. Den ekonomiska fördelen med avseende på Finlands EU-avgifter kan vara drygt 40 miljoner euro på årsnivå. Fördelen ökar om priset på utsläppsrätten blir större än prognostiserat och finansieringen från utsläppshandelsinkomsterna ökar och ytterligare minskar den andel som finansieras med BNI-medel.

Finlands andel av egna medel som baserar sig på koldioxidmekanismen

Finlands andel av inkomsterna från koldioxidmekanismen blir grovt uppskattat i genomsnitt cirka 40–50 miljoner euro (4–5 procent), vilket till stor del beror på att elsektorn tas med i mekanismen. Finland har varit beroende av importerad el i synnerhet under kalla vintrar, när den importerade elens andel har varit upp till 25–30 procent under vinterns toppförbrukningsperioder. Utan elsektorn skulle Finlands andel vara drygt 10 miljoner euro eller cirka 1,1 procent under perioden 2026–2030.

Situationen kommer troligtvis att förändras under kommande år, då bland annat Olkiluoto 3 tas i kommersiellt bruk. Elens betydelse för Finland som en del av koldioxidmekanismen kräver dock fortsatta utredningar.

Ett nationellt bidrag som baserar sig på de största multinationella företagens resterande vinster omfördelade till medlemsstaterna

Enligt Skatteförvaltningens preliminära uppgifter kan det nationella bidraget som överförs till EU-budgeten och som är baserat på de största multinationella företagens resterande vinster som omfördelas till Finland uppgå till cirka 24–64 miljoner euro baserat på 2017 års uppgifter om skatter och omsättning. Konsekvensbedömningens variationsvidd återspeglar osäkerheten som beror på avsaknaden av uppgifter på företagsnivå och öppna detaljer i förslagen. I kalkylen har man inte beaktat en eventuell sänkning av gränsen för från 20 miljarder euro till 10 miljarder euro efter en granskningsperiod på sju år, under villkor att genomförandet av regelverket har lyckats. Om gränsen för omsättningen sänks kommer fler företag att omfattas av revideringen och de multinationella företagens resterande vinster som omfördelas till länderna kommer att öka, vilket också ökar de nationella bidragens belopp och beloppet egna medel som genereras som inkomst till EU-budgeten.

Enligt kommissionens uppskattning kommer de inkomster som genereras till EU-budgeten av egna medel som baserar sig på första pelaren att uppgå i genomsnitt till cirka 2,5–4 miljarder euro per år. I sin uppskattning anger kommissionen inte närmare uppgifter om grunderna för uppskattningen eller hur denna summa ska fördelas mellan medlemsstaterna. Inte heller på grundval av Skatteförvaltningens uppgifter kan man göra en motsvarande bedömning av de sammanlagda inkomster som kommer att genereras till EU-budgeten. Eftersom kommissionens och Skatteförvaltningens uppskattningar är gjorda på olika sätt, finns det inte information som kan användas för att bedöma Finlands nationella bidrag i förhållande till beloppet egna medel som genereras inom hela EU.

Det föreslagna bidraget baserar sig i enlighet med första pelaren på den inkomst som omfördelas till Finland. Eftersom första pelaren ändrar omfördelningen av beskattningsrätten mellan staterna kommer Finland dock att förlora en del av sina skatteintäkter i samband med revideringen av första pelaren, i och med att en del av de inkomster som för närvarande beskattas i Finland kommer att omfördelas till marknadsstaterna. Den sammantagna ekonomiska conse-

kvensen av förslaget om nya egna medel och förslaget som gäller första pelaren kan inte uppskattas i detta skede på grund av bristfälliga uppgifter och av att beredningen av första pelaren inte har slutförts.

Sammandrag

Kommissionen uppskattar att de nya egna medlen kommer att generera sammanlagt 15,8–17,3 miljarder euro per år under perioden 2026–2030 som tilldelas unionens budget. Utsläppshandelsinkomsternas andel av detta belopp är cirka 12,5 miljarder euro, dvs. cirka 8 procent av EU-budgetens totala inkomster (enligt maximibeloppet inkomster 2027 som är det sista året i den innevarande budgetramen). Inkomsterna från koldioxidmekanismens andel uppskattas till nästan en miljard euro per år, eller knappt en procent av unionens totala inkomster, och inkomsterna som baserar sig på första pelaren uppskattas till 2,5–4 miljarder euro, vilket motsvarar cirka 1,5–2,5 procent av den totala inkomsten. Sammanlagt kommer alltså de nya medlens andel av finansieringen av EU-budgeten att vara cirka 10–11 procent.

Tabell 1: De totala intäkterna av nya egna medel och Finlands uppskattade andel i genomsnitt per år under perioden 2026–2030.

Nya egna medel	Andel av inkomster som tilldelas EU-budgeten	Prognostiserade inkomster i genomsnitt per år 2026–2030			
		Sammanlagt	Finlands andel mn €	Finlands andel, %	*Ändring av Finlands EU-avgifter*
ETS-baserade	25%	12,5 md €	175 mn €	1,4%	-43
Från koldioxid-mekanismen	75%	0,8 md €	40 mn €	4,6% **	23
Baserade på första pelaren	15%	2,5–4 md €	25–65 mn €	-***	-***
TOTALT		15,8–17,3 md €	240–280 mn €	1,60–1,65%****	-20

* Totala beloppet genererade egna medel ersätter BNI-medel. Jämförelsen görs med medlemsstaternas BNI-andel (för Finlands del 1,74 %).

**Elsektorn ingår i de tidigare årens andel. När det gäller kommande år kan elens andel inte uppskattas.

***Skatteförvaltningens uppgift från 2017: andelen kan inte jämföras med EU:s sammanlagda inkomster på grund av skillnader i statistikföringen.

****Andelen egna medel som baserar sig på första pelaren har uppskattats utifrån BNI-andelen 1,74 %

Finlands andel av de nya egna medlen från medlemsstaterna kommer enligt de preliminära beräkningarna att vara sammanlagt i genomsnitt 240–280 miljoner euro per år under perioden 2026–2030, när alla nya medel som kommissionen föreslår kommer att generera inkomster både till de nationella budgetarna och EU-budgeten. Finlands andel kommer alltså att vara cirka 1,60–1,65 procent. Finlands årliga avgifter till unionen sjunker i så fall med omkring 20 miljoner euro per år, vilket närmast beror på att nya egna medel som baserar sig på den nya utsläppshandeln är fördelaktiga för Finland.

Det måste understrykas att de uppskattade beloppen är förknippade med stor osäkerhet i synnerhet när det gäller bedömningen av andelen av egna medel som baserar sig på första pelaren och koldioxidmekanismen.

5.1.4 Kommissionens förslag och de ekonomiska konsekvenserna för Finland under den innevarande budgetramen

Konsekvenserna av kommissionens förslag för budgeten under den innevarande budgetramspe-rioden fördelas på åren 2023–2027. De nya egna medlen kommer i användning redan 1.1.2023. På motsvarande sätt kommer höjningen av taken i budgetramen för att finansiera den föreslagna sociala klimatfonden att gälla åren 2025–2027, och konsekvenserna av den särskilda årliga ju-stering som baserar sig på egna medel realiserar från och med 2024. Alla belopp nedan anges i 2018 års priser.

Att ändringarna delvis inträffar i olika takt komplicerar en beskrivning av de ekonomiska kon-sekvenserna. De ekonomiska konsekvenserna sträcker sig också över en längre period än den innevarande budgetramen. När man granskar den innevarande budgetramen måste man dessu-tom göra skillnad mellan att två utgiftsposter är av helt olika typ. För det första återhämtnings-instrumentets justeringsmekanism för förtida återbetalning, där det egentligen är fråga om en tidigareläggning av återbetalningen av ett tidigare bestämt ekonomiskt åtagande, och som därför minskar de avgifter som annars senare ska tas ut av medlemsstaterna. För det andra finansie-ringen av den sociala klimatfonden, som kommer att vara ett helt nytt åtagande.

Sammanlagt ökar kommissionens förslag taken för den gällande budgetramen med högst 72 094 miljoner euro och höjningen av taken för 2024 är högst 15 000 miljoner euro, för 2025 högst 17 176 miljoner euro för 2026 högst 24 132 miljoner euro och för 2027 högst 15 786 miljoner euro. De nivåer som fastställs för åtagandebemyndiganden i den gällande förordningen om budgettra-men för 2021–2027 är 1 074 300 miljoner euro och för betalningsbemyndiganden 1 061 058 miljoner euro för hela perioden.

Kommissionen bedömer att sammanlagt 48,6–56,1 miljarder euro nya egna medel kommer att redovisas i unionens budget under perioden 2023–2027. Av dessa är inkomsterna från utsläpps-handelns andel cirka 34,5 miljarder euro, inkomsterna från koldioxidmekanismens andel cirka 1,6 miljarder euro och inkomster som baserar sig på första pelaren cirka 12,5–20 miljarder euro.

Med nya egna medel täcks i enlighet med universalitetsprincipen liksom med nuvarande egna medel utgifter i unionens budget. Det betyder att nya egna medel inte går direkt som öronmärkta inkomster till återbetalning av återhämtningsinstrumentets lån. De anslag som behövs för åter-betalning av lånen och som har fastställts enligt föregående års nya egna medel, samt de anslag som behövs för finansieringen av den sociala klimatfonden ska beaktas som ett tillägg i unionens budgetram och budget.

Tabellen nedan visar i sammandrag konsekvenserna av kommissionens förslag för budgettra-mens takbelopp enligt kommissionens inkomstprognos, och på motsvarande sätt de genererade intäkterna av egna medel enligt förslagen under innevarande budgetramsperiod (beloppen i mil-joner euro och i 2018 års priser, priset på en utsläppsrätt 55 euro/t CO₂):

KOM förslag 22.12.2022 (till 2018 års priser), miljoner euro						
Förslaget till förordning – UTGIFTER	2023	2024	2025	2026	2027	Sammanlagt
Sociala klimatfonden – höjning av taket			2 176	9 132	8 786	20 094
Automatiska justerings-mekan- ismen för återbetalning av åter- hämtningsinstrumentets lån – enligt kommissionens inkomst- prognos		5 660–7 160	5 670–7 170	5 670–7 170	7 000	24 000–28 500
TOTALT		<i>5 660–7 160</i>	<i>7 846–9 346</i>	<i>14 802–16 302</i>	<i>15 786</i>	<i>44 094–48 594</i>
Nya egna medel – INKOMSTER	2023	2024	2025	2026	2027	Sammanlagt
Utsläppshandel (ETS)	3 160	3 170	3 170	12 500	12 500	34 500
Koldioxidmekanismen	0	0	0	800	800	1 600
Första pelaren	2 500–4 000	2 500–4 000	2 500–4 000	2 500–4 000	2 500–4 000	12 500–20 000
TOTALT	<i>5 660–7 160</i>	<i>5 670–7 170</i>	<i>5 670–7 170</i>	<i>15 800–17 300</i>	<i>15 800–17 300</i>	<i>48 600–56 100</i>

Anslagsökningarna är på detta sätt beräknat sammanlagt 44,1–48,6 miljarder euro under perioden 2024–2027, varav cirka 20,1 miljarder euro består av finansieringen för den sociala klimatfonden och 24,0–28,5 miljarder euro den automatiska justeringens beräknade finansiering. I denna beräkning beräknas justeringens tak utifrån kommissionens inkomstprognoser och med beaktande av det sänkta taket för bemyndiganden 2027 som är 7 miljarder euro. På detta sätt kan enligt kommissionens prognos de nya egna medlen (48,6–56,1 miljarder euro) i sin helhet täcka de föreslagna tilläggen. De nya egna medlem slopar i sin helhet behovet att finansiera höjda utgifter med BNI-baserade egna medel.

Höjningen av taken i budgetramen som görs för finansieringen av den sociala klimatfonden betyder de facto finansiering av nya utgifter. Det är alltså fråga om utgifter som inte har ingick i överenskommelsen när man enades om rambudgeten för 2021–2027. Det betyder att den finansiering på 20,1 miljarder euro som behövs för perioden 2025–2027 ökar Finlands avgifter till unionen med sammanlagt 330 miljoner euro under perioden 2025–2027.

Det maximibelopp Finland kan tilldelas från den sociala klimatfonden uppskattas till 109 miljoner euro under perioden 2025–2027, dvs. en liten summa i förhållande till Finlands bidrag. För den sociala klimatfondens ekonomiska konsekvenser i sin helhet (under perioden 2025–2032) har det redogjorts närmare för i en U-skrivelse som behandlar förslaget (U 61/2021 rd).

Den automatiska justeringen av taken i den fleråriga budgetramen på grundval av nya egna medel gäller återbetalning av lånen inom ramen för återhämtningsinstrumentet. Den automatiska justeringen betyder att man tidigare lägger genomförandet av ett redan existerande åtagande. Dimensioneringen av beloppet för den automatiska justeringen ska vara bunden till inkomsterna som genereras av nya egna medel. Enligt kommissionens inkomstprognos i fråga om nya egna medel är justeringsbeloppet cirka 24–28,5 miljarder euro under perioden 2024–2027. Utöver detta är Finlands avgifter sammanlagt cirka 410–490 miljoner euro under perioden 2024–2027.

År 2027 kan man enligt kommissionens förslag använda högst 7 miljarder euro till den automatiska justeringen. Inkomsterna från uppbörden av nya egna medel året innan uppskattas till 15,8–17,3 miljarder euro. Till den sociala klimatfonden kan man samma år använda cirka 8,8 miljarder euro. Det betyder att kommissionen i sitt förslag använder nya egna medel till att täcka den sociala klimatfondens behov av tilläggsfinansiering, i stället för att liksom under tidigare år använda ett justeringsbelopp på högst 15 miljarder euro som är avsett för betalning av lån inom ramen för återhämtningspaketet.

De föreslagna ändringarna av egna medel och budgetramen för 2023–2027 som beräknats enligt kommissionens inkomstprognos höjer Finlands avgifter med sammanlagt cirka 740 - 820 miljoner euro (på årsnivå i genomsnitt 150–165 miljoner euro). Højningen består av följande poster:

- sociala klimatfonden: cirka 330 miljoner euro,
- automatisk justering: cirka 410–490 miljoner euro.

De nya egna medlens andel av Finlands EU-avgifter uppskattas till sammanlagt cirka 835–950 miljoner euro under perioden 2023–2027, varför man beräkna att de egna medlen i sin helhet täcker det behov att höja avgifterna som orsakas av de föreslagna ökade utgifterna. Som finansieringskälla är de nya egna medlen också något ekonomiskt fördelaktigare för Finland (15–30 miljoner euro under perioden 2023–2027) än om en ramhöjning motsvarande den föreslagna skulle genomföras inom ramen för det gällande systemet för egna medel med en BNI-andel. De största ekonomiska fördelarna med avseende på Finlands EU-avgift realiseras dock först från och med 2026, när också den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader genererar inkomster också till EU-budgeten.

Kommissionens prognos för inkomsterna från nya egna medel (48,6–56,1 miljarder euro) är lägre än vad man enligt taken i förordningen om budgetramen kan använda för återbetalning av återhämtningsinstrumentets lån. Enligt förordningen om budgetramen kan som automatisk justering högst 52 miljarder euro under perioden 2024–2027 användas för förtida återbetalning av lånen inom ramen för återhämtningspaketet. Av nya egna medel som genererats året innan används högst 15 miljarder euro under perioden 2024–2026 till återbetalning av lånen inom ramen för återhämtningspaketet, och år 2027 dras 8 miljarder euro av från maximibeloppet (15 miljarder euro). Detta betyder tillsammans med den sociala klimatfonden ett tillägg på sammanlagt 72,1 miljarder euro, vilket innebär en höjning av Finlands avgifter med cirka 1,2 miljarder euro under perioden 2024–2027. Detta betyder också att inkomstprognoserna i fråga om nya egna medel borde vara betydligt större än kommissionens prognoser, vilket också förändrar de ovanstående uppskattningarna om Finlands avgifter. Tabellen nedan är ett sammandrag över de största konsekvenserna av kommissionens förslag för taken i budgetramen:

KOM förslag 22.12.2022 (till 2018 års priser), miljoner euro						
Förslaget till förordning – UTGIFTER	2023	2024	2025	2026	2027	Sammanlagt
Sociala klimatfonden – höjning av taket			2 176	9 132	8 786	20 094
Automatiska justeringsmekanismen för återbetalning återhämtningsinstrumentets lån - maximibelopp		15 000	15 000	15 000	7 000	52 000
TOTALT		15 000	17 176	24 132	15 786	72 094

En tidigareläggning av återbetalningen till 2024 minskar från och med 2028 återbetalningen av lån som förfaller till betalning. I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (RP 260/2021 rd) ingår en uppskattning av återbetalningen av lånen 2028–2058. Återbetalningen av kapitalet för lånen uppskattades under perioden 2028–2058 uppgå till 13–29 miljarder euro per år, vilket uppskattades medföra en höjning av Finlands årliga EU-avgifter efter 2027 med cirka 210–500 miljoner euro per år. Räntekostnaderna ingår inte i de ovan nämnda beloppen. En förtida amortering av återhämtningsinstrumentet minskar den årliga återbetalningen av kapitalet efter 2027 med cirka 11,7–27 miljarder euro, och den årliga ökningen av Finlands avgifter stannar i så fall vid cirka 200–470 miljoner euro beroende på tidtabellen för återbetalningen.

5.1.5 Den nationella budgeten

Kommissionen antar i början av innevarande år genomförandeakter för nya egna medel som ställer de nya egna medlen till förfogande. I detta skede antas dock att också nya egna medel överförs till unionen via de nationella budgetarna i form av nationella bidrag.

Finlands avgifter till EU är enligt gällande lagstiftning årligen i genomsnitt cirka 2 285 miljoner euro under perioden 2023–2027. Enligt kommissionens förslag stiger Finlands avgifter till 2 435–2 450 miljoner euro, eller med ovan nämnda 150–165 miljoner euro per år. Avgiftsökningen täcks dock helt med nya egna medel, som utgör 165–190 miljoner euro av Finlands avgifter och minskar på motsvarande sätt den andel som finansieras med BNI-baserade egna medel.

Förslagen i kommissionens beslut om ETS-egna medel och på koldioxidmekanismen baserade egna medel ansluter sig i fråga om finansieringen till utsläppshandelsdirektivets förslag och de förslag som gäller koldioxidmekanismen. I de sistnämnda förslagen föreskrivs om utsläppsrätter för medlemsstaterna och inkomster från rätterna. Av dessa inkomster överförs med stöd av beslutet om egna medel till unionens budget 25 procent i egna medel av inkomsterna från utsläppshandeln och 75 procent av inkomsterna från koldioxidmekanismen.

Inkomsterna från utsläppshandeln beaktas redan nu som inkomster i den nationella budgeten. Man kan uppskatta att de föreslagna ändringarna av systemet med utsläppshandel i viss mån minskar de nationella inkomsterna under perioden 2023–2025 i jämförelse med systemet enligt det gällande direktivet. Men det nya utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader hämtar också betydande ytterligare inkomster till den nationella budgeten.

Enligt en preliminär uppskattning är Finlands inkomster från det nya utsläppshandelssystemet 2026 cirka 400–450 miljoner euro på årsnivå. I det förslag som gäller utsläppshandelsdirektivet föreslår kommissionen att auktionsinkomsterna ska starkare än tidigare bindas till klimatåtgärder. Dessutom kommer Finland att från 2026 få i genomsnitt cirka 10 miljoner euro per år i inkomster från koldioxidmekanismen.

Det finns inte uppgifter tillgängliga som kan användas för en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av nya medel som baserar sig på första pelaren.

Finlands avgifter till EU

Finlands bidrag till unionens budget betalas av ett anslag i statsbudgeten (Avgifter till Europeiska unionen 28.92.69). I den nationella budgeten för 2022 beviljas ett anslag på 2 605 000 000 euro under moment 28.92.69. Avgifter till Europeiska unionen (förslagsanslag).

Både i statsbudgeten och i planen för de offentliga finanserna beräknas beloppen som gäller Finlands EU-avgifter till gängse priser.

De föreslagna nya medlens eventuella behandling i den nationella budgeten bör ännu utredas, eftersom kommissionen kommer att lägga fram ett förslag till genomförandeakter som gäller nya egna medel först senare under det innevarande årets första hälft.

Inkomster av utsläppshandeln

I Finland beaktas auktionsinkomsterna från utsläppshandeln som inkomst i den nationella budgeten (moment 12.32.99). I den nationella budgeten för 2022 uppskattas inkomsten under detta moment att uppgå till 453 000 000 euro.

5.2 Konsekvenser för miljön

De nya egna medlen har inga direkta konsekvenser för miljön. I stället är verkan närmast indirekt, eftersom nya egna medel enligt kommissionens förslag ska finansiera förtida lån inom ramen för återhämtningsinstrumentet och den sociala klimatfonden. Av finansiering som beviljas från återhämtningsinstrumentet ska minst 37 procent styras till den gröna omställningen. Också av EU-budgeten för 2021–2027 (som till största delen finansieras med egna medel) ska minst 30 procent styras till klimatåtgärder.

5.3 Administrativa konsekvenser

De nya egna medlen ökar de administrativa kostnaderna i synnerhet hos kommissionen. I detta skede är det svårt att uppskatta de administrativa konsekvenserna för medlemsstaterna, eftersom det inte är känt om det kommer att inrättas en central eller decentraliserad administration för koldioxidmekanismen, eller om EU-avgiften i anslutning till de nya egna medlen betalas direkt till EU via en myndighet som administrerar systemet (såsom tullavgifterna för närvarande), eller via den nationella budgeten.

Administrativa kostnader uppstår närmast för inrättandet och sedan förvaltningen av de nya systemen/mekanismerna i bakgrunden till de nya egna medlen (det nya utsläppshandelssystemet, koldioxidmekanismen, första pelaren). Den eventuella användningen av de nya systemen som inkomstkällor kommer troligtvis inte att öka medlemsstaternas administrativa börda i större omfattning.

6 Ålands behörighet

Förslagen har inte några direkta konsekvenser för Ålands ställning.

7 De övriga medlemsstaternas ståndpunkt

Medlemsstaternas har ännu inte formulerat sina ståndpunkter.

8 Den nationella behandlingen och behandling i Europeiska unionens organ

Statsrådets skrivelse och promemoria har beretts vid finansministeriet. Promemorian har 9.2.2022 behandlats i sektion EU 34 (budget och förvaltning). Riktlinjerna för statsrådets ståndpunkter har dragits upp i EU-ministerutskottet 4.3.2022.

Behandlingen av förslagen som gäller egna medel inleddes 10.1.2022 i rådets arbetsgrupp för egna medel och förslagen som gäller förordningen om den fleråriga budgetramen inleddes 11.1.2022 i rådets budgetkommitté. Behandlingen av förslaget om egna medel i rådets arbetsgrupp beror på de sektorsvisa förhandlingar som förs i anslutning till beredskapspaketet, varför man återkommer till frågan i arbetsgruppen för egna medel första när det har skett framsteg i sektorförhandlingarna. På samma sätt återkommer man till behandlingen av förordningen om budgetramen i rådets budgetkommitté när behandlingen av sektorförslagen som ansluter till beredskapspaketet framskrider.

Huvudföredragande i Europaparlamentet är i fråga om egna medel Valérie Hayer (Renew, FR) och José Manuel Fernandes (EPP, PT), och när det gäller budgetramen Jan Olbrycht (EPP, PL) och Margarida Marques (S&D, PT).

9 Statsrådets ståndpunkt

Systemet för egna medel ska vara enkelt, transparent, rättvist och administrativt kostnadseffektivt. Det ska tillhandahålla tillräckliga och stabila resurser för finansieringen av EU:s verksamhet.

Utgångspunkten för vidareutvecklingen av EU:s finansieringssystem, inklusive egna medel, ska vara att ändringar som görs i systemet inte ökar Finlands avgiftsbörda eller Finlands totala skattenivå oproportionerligt eller annars orsakar oskäligen tilläggskostnader för Finlands ekonomi och ekonomiska aktörer. Besluten om nya egna medel bör också i fortsättningen höra till medlemsstaterna.

Statsrådet förhåller sig öppet och konstruktivt till utvecklandet av EU:s system med egna medel, dvs. rambudgetens inkomstsida, med beaktande också av de synpunkter som anknyter till finansieringen den tidigare än planerade inledningen av återbetalningen av återhämtningsinstrumentet. Med nya egna medel kan man t.ex. minska behovet att höja de på bruttonationalinkomsten baserade nationella bidragen för återbetalningen av lånen inom ramen för återhämtningsinstrumentet. Vidare anser statsrådet det vara viktigt när det genomförs reformer som gäller EU:s finansiering, att de eventuella reformerna har ett samband med unionens centrala mål såsom kampen mot klimatförändringar och effektivisering av den inre marknadens funktion.

Statsrådet formulerar i denna skrivelse ett första skedets ståndpunkter till kommissionens förslag till nya egna medel och till ändring av förordningen om budgetramen. I fråga om de andra

förslag som anknyter till de aktuella förslagen, i synnerhet förslagen som gäller beredskapspaketet, är förhandlingarna på EU-nivå fortfarande i sin början. I det fortsatta arbetet bör man beakta de olika förslagens korsvisa konsekvenser.

I detta skede av förhandlingarna förhåller sig statsrådets preliminärt positivt till kommissionens förslag att överföra en del av medlemsstaternas inkomster från utsläppshandeln till unionens budget i form av egna medel: enligt de preliminära beräkningarna tycks i synnerhet ett system med egna medel från utsläppshandel inom vägtransport- och byggnadssektorerna vara ekonomiskt fördelaktigt för Finland. Statsrådet kommer dock att granska införandet inkomster från utsläppshandeln som en inkomstkälla i EU-budgeten noggrannare och justera sin ståndpunkt när förhandlingarna avancerar.

Statsrådet ska också ytterligare bedöma förslaget om koldioxidmekanismen och nya egna medel i synnerhet med avseende på de synpunkter som det redogjorts för ovan och de mål som Finland ställer för förhandlingarna.

I detta skede är det för tidigt att bedöma det nationella bidrag i form av egna medel som baserar sig på första pelaren i OECD-avtalet om en internationell företagsskattereform, eftersom beredningen av den multilaterala konvention som gäller genomförandet av första pelaren fortfarande är på hälft på internationell nivå, och också eftersom avsikten är att ett direktiv om genomförandet av avtalet i EU kommer att antas först omkring mitten av 2022.

Finland har ansett det vara viktigt att man söker lösningar på globala problem i ett brett samarbete inom OECD-projektet enligt projektets planerade tidtabell och med hjälp av en multilateral konvention. Direktivförslaget som till anknyter OECD-projektets första pelare och behovet av ett direktiv måste bedömas noga efter det att man har fått till stånd en multilateral konvention.

I en helhetsbedömning är det viktigt att också fästa avseende vid förslagens konsekvenser för Finlands proportionella bidrag till EU:s årliga budget. Ståndpunkten kan eventuellt korrigeras efter att kommissionen har gett ett konkret förslag till direktiv om genomförande av första pelaren i EU.

Statsrådet understöder kommissionens mål att skapa en mekanism som möjliggör en förtida återbetalning av lån inom ramen för återhämtningsinstrumentet redan under innevarande ramperiod. Statsrådet anser det dock vara problematiskt att det inte i tillräcklig omfattning framgår av kommissionens förslag att den föreslagna justeringsmekanismen uteslutande kommer att användas för återbetalning av lån inom ramen för återhämtningsinstrumentet. I den fortsatta behandlingen bör man separat bedöma möjligheterna att entydigt koppla den automatiska justeringsmekanismen till återbetalningen av lån inom ramen för återhämtningsinstrumentet.

Kommissionen föreslår att maximibeloppet för den automatiska justeringsmekanismen som är avsedd för återbetalningen av återhämtningsinstrumentets lån undantagsvis sänks från 15 miljarder till 7 miljarder euro år 2027. Till detta förhåller sig statsrådet kritiskt. Det vore synnerligen problematiskt att användningsområdet för de 8 miljarder euro som frigörs blir öppet och enligt universalitetsprincipen kan användas till finansieringen av helt nya utgiftsposter såsom t.ex. den sociala klimatfonden.

Statsrådet förhåller sig kritiskt till att EU-budgetens egna medel används för finansiering av en ny social fond för klimatåtgärder. Sålunda förhåller sig statsrådet synnerligen kritiskt också till att EU:s gällande fleråriga budgetram öppnas och höjs betydligt, vilket inrättandet av fonden enligt kommissionens förslag kommer att förutsätta. Statsrådet förhåller sig därför särskilt kritiskt till kommissionens förslag till ändring av förordningen om rambudgeten till den del som

det gäller höjning taken i rambudgeten i syfte att finansiera en social klimatfond eller motsvarande ändamål.

Statsrådet uppmärksammar att det har uppstått betydande finansieringsmekanismer utanför EU-budgeten som inte omfattas av de beslutsprocesser som gäller unionens budget. Närmare ståndpunkter till beredskapspaketets förslag kommer att formuleras i separata U-skrivelser.

Statsrådet anser att man medan förhandlingsprocessen pågår fortsättningsvis måste uppmärksamma lagförslagets sammantagna konsekvenser och inbördes överensstämmelse. Finlands ståndpunkter kompletteras vid behov på basis av ytterligare information om förslagen och beredskapspaketets övergripande konsekvenser.

Statsrådet granskar detaljerna i kommissionens förslag och preciserar sin ståndpunkt när förhandlingarna framskrider. Finlands slutliga ståndpunkter till förslaget olika delar kommer att formuleras på grundval av den slutliga helheten med beaktande av förslaget övergripande fördelar ur nationell och europeisk synvinkel.