

U 48/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag 1 till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034 (*budgetramförordningen*), förslag 2 till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (*beslutet om egna medel*) och förslag 3 till ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen (*det interinstitutionella avtalet om samarbete i budgetfrågor*).

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag (1) av den 16 juli 2025 till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034, förslag (2) till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel, förslag (3) till ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt en promemoria om förslagen till förordning.

Helsingfors den 30 oktober 2025

Finansminister Riikka Purra

Budgetrådet Vesa Kulmala

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN 2028–2034, FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM SYSTEMET FÖR EUROPEISKA UNIONENS EGNA MEDEL OCH FÖRSLAG TILL ETT INTERINSTITUTIONELLT AVTAL MELLAN EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH KOMMISSIONEN**1 Allmänt**

Enligt artikel 312 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*nedan kallat EUF-fördraget*) ska en flerårig budgettram för en period på minst fem år fastställas i en rådsförordning som antas enhälligt av rådet efter godkännande av Europaparlamentet. Enligt rådets gällande förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 ska Europeiska kommissionen (*nedan kallad kommissionen*) före den 1 juli 2025 lägga fram ett förslag till en ny flerårig budgettram. I enlighet med kraven i artikel 312 i EUF-fördraget innehåller kommissionens förslag av den 16 juli 2025 ett förslag till rådets förordning om en flerårig budgettram som ska vara tillämplig från och med den 1 januari 2028.

Kommissionens förslag till en ny flerårig budgettram följer meddelandet *En dynamisk EU-budget för framtida prioriteringar – Flerårig budgettram 2028–2034 (COM (2025) 570 final)*, som kommissionen gav i samma sammanhang. I meddelandet presenterar kommissionen huvudsakliga politiska prioriteringar och principer för förslaget till budgettram, framför allt den fleråriga budgettramens löptid, den nya budgetstrukturen i enlighet med politiska prioriteringar, flexibiliteten i budgetramen, de medel som har anvisats för budgetramen och de inkomster eller egna medel som krävs för att finansiera ramen.

Kommissionens förslag innefattade inte enbart meddelandet utan även följande övergripande förslag, som behandlas i denna U-skrivelse:

- (1) förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034 (COM(2025) 571 final) + BILAGA,
- (2) förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM (2025) 574 final),
- (3) förslag till ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning (COM (2025) 572 final).

De tre nämnda förslagen till en budgettram från kommissionen utgör ett rättsligt underlag för den fleråriga budgetramen, och det finns ett balanserat förhållande mellan förslagen. Förslagen behandlas i en och samma U-skrivelse från statsrådet i syfte att säkerställa konsekvensen mellan förslagen och förstå den omfattande helhetsbilden. En separat E-skrivelse om kommissionens meddelande (E 73/2025 rd) lades fram tidigare och överlämnades till riksdagen den 19 september 2025.

Kommissionens budgettramförslag är även kopplat till vissa sektorspecifika lagstiftningsförslag som rör olika politikområden. Kommissionen antog de flesta av de nämnda

lagstiftningsförslagen i samband med budgetramförslaget den 16 juli. Resten av de sektorspecifika lagstiftningsförslagen antogs den 3 september.

Kommissionens meddelande, förslag till en förordning om budgetramen, förslag till ett nytt beslut om systemet för egna medel och sektorspecifika lagstiftningsförslag samt det interinstitutionella avtalet utgör ett av kommissionen föreslaget paket om unionens fleråriga budgetram för 2028–2034. Separata U-skrivelser kommer att läggas fram om de övriga lagstiftningsförslag som rör budgetramen, och de behöriga ministerierna ansvarar för den skrivelse som gäller ministeriets förvaltningsområde.

I kommissionens meddelande anges budgetramens tabeller med både fasta priser för 2025 och löpande priser. De betydelsefulla priser som anges i budgetramförordningen och bilagorna till förordningen anges med fasta priser för 2025, som visar de faktiska förändringarna under hela perioden (exklusive inflationseffekt). Med tanke på den nationella beredningsprocessen och jämförbarheten av siffrorna är det dessutom ändamålsenligt att använda priserna för 2025. Nedan i denna promemoria används främst priserna för 2025, om inget annat anges.

2 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens respektive förslag

2.1 Budgetramförordningen

Förordningen om den fleråriga budgetramen (*nedan kallad budgetramförordningen*) utgör den rättsliga grunden för kommissionens budgetramförslag vad gäller utgifter. Budgetramförordningen fastställer ett tak för budgetramen, ett tak för varje rubrik per utgiftskategori, särskilda instrument som inte ingår i ramen och andra allmänna bestämmelser, bland annat bestämmelser om justering och revidering av budgetramen samt bestämmelser om iakttagande av budgetramens tak.

2.1.1 Budgetramens struktur och prioriteringar

Kommissionen föreslår att budgetramen ska ha ett tak för åtaganden på 1 763,1 miljarder euro, vilket motsvarar 1,26 procent av EU:s BNI. Taket för budgetramen ska innefatta 149,3 miljarder euro för återbetalning av återhämtningsinstrumentet. Från taket för budgetramen har Finland av hävd använt de nyckeltal som innefattar alla åtaganden som ska ingås, inbegripet externa instrument. När finansieringen av de särskilda instrument som enligt förslaget inte ska omfattas av budgetramen (flexibilitetsmekanismen, Ukrainareserven och den europeiska fredsfaciliteten) läggs till taket, är taket i kommissionens förslag totalt 1 893 miljarder euro för åtaganden motsvarande cirka 1,35 procent av EU:s BNI.

I taket för budgetramen är de jämförbara beloppen under innevarande budgetramperiod 1 265 miljarder euro (1,00 % av EU:s BNI) och ungefär 1 312 miljarder euro (1,04 % av EU:s BNI) inklusive den europeiska fredsfaciliteten och de särskilda instrument som inte ingår i budgetramen. Kommissionens förslag till ett framtida budgetrampaket är ungefär 580 miljarder euro större än det gällande budgetpaketet.

I tabellen nedan anges de poster som utgör kommissionens budgetramförslag. De tak i eurobelopp som har föreslagits för lånemekanismer beskriver taket för stöd i form av lån som eventuellt beviljas genom mekanismen.

Tabell 1. MFF 2028–2034 – Kommissionens förslag

MFF 2028-2034 – ALLA	Miljoner euro
1. Rubriker i budgetramen	1 763 056
2. Särskilda instrument utanför budgetramen	102 867
3. Europeiska fredsfonden	27 104
TOTALT	1 893 027
4. Catalyst Europe (lån)	(~ 133 000)
5. Krismekanismen (lån)	(~ 350 000)

Kommissionens förslag till den fleråriga budgetramen 2028–2034 är strukturerat kring fyra huvudrubriker (sju i dag), av vilka tre motsvarar unionens viktigaste verksamhetsområden som finansieras genom unionens budget och är inriktade på att genomföra gemensamma politiska prioriteringar. Under en fjärde rubrik behandlas utgifter för europeisk offentlig förvaltning. Till denna del är den föreslagna strukturen enklare än den nuvarande strukturen.

Den första rubriken i budgetramen, *Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk, välstånd i landsbygdsområden och marina områden och säkerhet*, omfattar direkt finansiering till medlemsländerna, bland annat finansiering av jordbrukspolitik, regional- och strukturpolitik och inrikesfrågor. Rubriken ska även omfatta ett nytt EU-instrument för oförutsedda utgifter, finansiering för återbetalning av lånen för återhämtningsinstrumentet och finansiering av vissa centrala byråer som Frontex och Europol. Rubriken ska även omfatta inrättande av en social klimafond genom finansiering som inte ingår budgetramen. Beloppet för rubriken uppgår till totalt cirka 946 miljarder euro.

Den andra rubriken, *Konkurrenskraft, välstånd och säkerhet*, är enligt förslaget avsedd för att stödja EU:s konkurrenskraft, bland annat genom att fördela finansiering till forskning, innovation och utveckling och genom att öka volymen av försvars-, säkerhets- och rymdinvesteringar. Beloppet för rubriken uppgår till cirka 522 miljarder euro. En ny omfattande konkurrenskraftsfond är det mest betydande programmet under rubriken. Fonden ska slå samman flera åtgärder i de program som ingår i den nuvarande budgetramen (t.ex. Horisont Europa, InvestEU, Ett digitalt Europa, Europeiska försvarsfonden och EU:s rymdprogram). Fondens allmänna mål är att stärka Europas konkurrenskraft under finansieringens hela livscykel i synnerhet inom strategiska branscher och när det gäller teknik som är kritisk för EU. Även innovationsfonden, som finansieras med intäkter från EU:s utsläppshandel, ska integreras i genomförandet av den nya konkurrenskraftsfonden.

Dessutom ska rubriken omfatta bland annat instrumentet Fonden för ett sammanlänkat Europa som ska stödja färdigställandet av europeiska transport- och energinät, inbegripet dubbla transportprojekt som tillgodoser både civila behov och militära behov i syfte att möjliggöra militär mobilitet samt det stärkta Erasmus+-programmet som kombinerar nuvarande Erasmus+ och Europeiska solidaritetskåren.

Den tredje rubriken, *Europa i världen*, ska omfatta finansiering av EU:s externa verksamhet i den nya budgetramen och uppgå till 190 miljarder euro. Det handlar om ett paket som innefattar EU:s finansiering av yttre åtgärder och slår samman instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete, instrumentet för stöd inför anslutningen till EU och den särskilda faciliteten för västra Balkan. Dessutom ska det ekonomiska stöd för Ukrainareserven som inte omfattas av budgetramen, fördelas till Ukraina genom instrumentet Europa i världen. Kommissionen föreslår att Ukraina kan stödjas med både bidrag och lån och att förhållandet mellan dessa kan fastställas senare.

Den fjärde rubriken, *Administration*, ska omfatta utgifter för Europeisk offentlig förvaltning, pensioner och bland annat EU:s institutioners finansiering av utgifter för Europaskolor, och uppgår till cirka 104 miljarder euro. Kommissionen föreslår en betydande ökning av EU:s administrationsutgifter jämfört med cirka 86 miljarder euro i den nuvarande budgetramen.

I tabellen nedan anges ett budgetramförslag enligt kommissionens förslag efter rubrik 2028–2034. Siffrorna anges med fasta priser för 2025 i miljoner euro.

Tabell 2. MFF 2028–2034 – Budgetramförslaget efter rubrik

Anslag för åtaganden	MFF 2028-2034
1. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk, välbefinnande i landsbygdsområden och marina områden och säkerhet	946 404
2. Konkurrenskraft, välbefinnande och säkerhet	522 205
3. Europa i världen	190 000
4. Administration	104 447
TOTALT	1 763 056

Enligt kommissionens förslag ska volymen av de särskilda instrument i form av bidrag som inte omfattas av budgetramen reduceras och att de särskilda instrumenten framöver ska utgöras av flexibilitetsmekanismen samt Ukrainareserven som ska finansiera stöd för Ukraina. Flexibilitetsmekanismen ska stödja oförutsedda utgifter som inte kan finansieras inom budgetramens tak och i avsaknad av andra möjligheter till flexibilitet. Nästa underpunkt som granskar budgetramförordningen behandlar närmare även de artiklar som fastställer de särskilda instrument som inte omfattas av budgetramen.

2.1.2 Artiklar i budgetramförordningen jämte bilagor

Förslaget till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034 är indelat i sammanlagt fem följande kapitel:

Kapitel 1 – Allmänna bestämmelser, artiklarna 1–3

Kapitel 2 – Justeringar av budgetramen och särskilda bestämmelser, artiklarna 4–5

Kapitel 3 – Särskilda instrument, artiklarna 6–8

Kapitel 4 – Revidering av budgetramen, artiklarna 9–12

Kapitel 5 – Slutbestämmelser, artiklarna 13–14

I de artiklar som innefattar allmänna bestämmelser anges den fleråriga budgetramens löptid på sju år från och med den 1 januari 2028 till och med den 31 december 2034. Dessutom fastställer artikel 2 institutionernas skyldighet att iakttä dessa utgiftstak under budgetförfarandet i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Dessutom fastställer artikeln de situationer där finansieringen av särskilda instrument får överstiga taken i budgetramen. Artikeln är i stora drag oförändrad jämfört med den gällande förordningen. Enligt kommissionens förslag är dock budgettäckningen för ekonomiskt stöd i form av lån till Ukraina inte ska omfattas av budgetramen harmoniserats med punkten om medlemsstaterna, och dessutom har artikeln anpassats så att den ligger i linje med det som anges om särskilda instrument i det nya förordningsförslaget. I motsvarande artikel i den gällande förordningen fastställs ett tak för garantierna för ekonomiskt stöd till Ukraina, och taket har även i denna artikel varit tidsbegränsat.

Enligt kommissionens förslag ska artikel 3 i budgetramförordningen innehålla bestämmelser om iakttagande av taket för egna medel, vilket i praktiken ligger i linje med texten i den gällande förordningen. Taket för egna medel måste iakttagas varje år. Om taken för betalningsbemyndiganden skulle leda till att uttagssatsen för egna medel överskrider taket för egna medel måste taken i budgetramen justeras.

Bestämmelser om justeringar av budgetramen finns i artikel 4 i förordningen. Kommissionen föreslår att budgetramen 2028–2034 ska vara angiven i 2025 års fasta priser. I de årliga tekniska justeringarna ingår bland annat beräkning av de belopp som rör den samlade marginalen för betalningar, den samlade marginalen för åtaganden, den samlade marginalen för oförutsedda utgifter samt de belopp som avsätts för flexibilitetsmekanismen. Dessutom ska kommissionen göra en beräkning av tillgänglig marginal under det tak för egna medel som fastställs i beslutet om egna medel. Förfarandena för de tekniska justeringarna ovan har anpassats till bestämmelserna om särskilda instrument i det nya förordningsförslaget.

Kommissionen ska göra en beräkning av samlade åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden till priserna år $n+1$ med beaktande av utvecklingen av bruttonationalprodukten (BNP) och priserna och på grundval av senast tillgängliga ekonomiska uppgifter och prognoser. Den senaste tiden har kommissionen utfört de tekniska justeringarna på grundval av en fast årlig deflator på 2 procent. I det nya förslaget föreslår kommissionen att om inflationen år $n+1$ beräknas vara lika med eller över 1 procent och lika med eller under 3 procent ska de tekniska justeringarna göras på grundval av en fast deflator på 2 procent, och om inflationen år $n+1$ beräknas understiga 1 procent eller överstiga 3 procent ska de tekniska justeringarna göras på grundval av den prognostiserade inflationen.

Genom artikel 5 fastställs särskilda bestämmelser vid tillämpning av rådets förordning om en villkorlighetsordning för skydd av unionens budget (*nedan kallad förordningen om villkorlighetsordning*¹). Enligt förordningen om villkorlighetsordning ska innehållna

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten

åtagandebemyndiganden överförs till budgeten för de följande åren, men med den begränsningen att anslag för budgetår n inte får överföras till budgeten efter år n+2.

Kapitlet om särskilda instrument (artiklarna 6–8) har gjorts mer koncist, och antalet särskilda instrument har minskats jämfört med nuvarande antal. Det innebär att kommissionens förslag om särskilda instrument omfattar ett tematiskt instrument, *Ukrainareserven*, och två icke-tematiska särskilda instrument, *flexibilitetsmekanismen* och *det samlade marginalinstrumentet*, som bygger på de mekanismer som redan finns i budgetramen för 2021–2027. Bland de särskilda instrumenten under nuvarande period har kommissionen i sitt förslag avvecklat fonden för justering av globaliseringseffekter och brexitjusteringsreserven samt EURI-instrumentet, som har överenskommit för återhämtningsinstrumentets ränteutgifter i halvtidsöversynen av budgetramen. Dessutom har Europeiska unionens solidaritetsfond och reserven för katastrofbistånd lagts till i de program som omfattas av budgetramen.

Ukrainareserven (artikel 6) får tas i anspråk i syfte att finansiera utgifter för Ukraina enligt Europa i världen. Ukrainareserven får inte överstiga 88,9 miljarder euro i 2025 års priser för perioden 2028–2034 och det årliga beloppet får inte överstiga 13,5 miljarder euro. Ukrainareserven får tas i anspråk till följd av ett beslut från Europaparlamentet och rådet inom ramen för det budgetförfarande som föreskrivs i artikel 314 i EUF-fördraget (budgeten och/eller ändringsbudgeten). Bemyndigandena och motsvarande betalningsbemyndiganden kommer att mobiliseras utöver budgetramens tak.

Det samlade marginalinstrumentet (artikel 7) gör det möjligt att omfördela marginaler som är tillgängliga under taken för åtagande- respektive betalningsbemyndiganden mellan budgetår under budgetramens löptid. I artikeln byter den mekanism som rör omfördelning av åtagandebemyndiganden för tidigare år namn till den samlade marginalen för åtaganden och den mekanism som rör omfördelning av betalningsbemyndiganden för tidigare år till den samlade marginalen för betalningar. I sista hand får dessutom marginaler göras tillgängliga under en eller flera rubriker i budgetramen under innevarande eller kommande budgetår. Kommissionen föreslår att denna mekanism ska byta namn till marginalen för oförutsedda utgifter.

Från och med 2029 ska kommissionen justera den samlade marginalen för betalningar inom ramen för den tekniska justering som avses i artikel 4, medan den samlade marginalen för åtaganden och marginalen för oförutsedda utgifter tas i anspråk inom ramen för det budgetförfarande som föreskrivs i artikel 314 i EUF-fördraget. I praktiken ska dessa allmänna principerna för instrumentet förbli oförändrade jämfört med de nuvarande.

Kommissionen föreslår dock att vissa nuvarande begränsande element ska avskaffas vid genomförandet av instrumentet. Enligt kommissionens förslag har till exempel de årliga taken för betalningar avskaffats för budgetramens tre sista tre år, det vill säga 2025–2027 i den nuvarande förordningen. Dessutom får taket under ett givet år enbart vara tillgängligt för marginalen för oförutsedda utgifter och får inte överstiga 0,04 procent av unionens bruttonationalinkomst, medan begränsningen tidigare även gällde den samlade marginalen för åtaganden respektive betalningar under ett givet år.

Flexibilitetsmekanismen får användas för att under ett givet budgetår finansiera särskilda oförutsedda utgifter som inte kan finansieras inom de tak som är tillgängliga för en eller flera andra rubriker i budgetramen. På samma sätt som tidigare får flexibilitetsmekanismen tas i anspråk inom ramen för det budgetförfarande som föreskrivs i artikel 314 i EUF-fördraget.

Enligt förslaget ska det årliga fasta beloppet för flexibilitetsmekanismen ökas till 2 miljarder euro jämfört med något över 1,5 miljarder euro i nuläget. Dessutom föreslår kommissionen att flexibilitetsmekanismen även ska omfatta belopp som motsvarar inkomster från böter som åläggs av unionen och belopp som inte utnyttjats under tidigare år och som på så sätt har dragits tillbaka och som på nytt har gjorts disponibla i enlighet med de särskilda reglerna i EU:s budgetförordning² eller förordning om nationella och regionala partnerskapsfonden. Dessutom föreslår kommissionen att tidsbegränsningen för den outnyttjade delen av flexibilitetsmekanismen (n+2) avskaffas och att utnyttjade delar av det tillgängliga beloppet under ett givet år får mobiliseras under de följande åren fram till och med utgången av budgetramperioden 2034.

Bestämmelserna i kapitlet om revidering av budgetramen (artiklarna 9–12) hänvisar till situationer där revidering av den fleråriga budgetramen anses vara nödvändig, varför det krävs separata bestämmelser i budgetramförordningen. Sådana situationer är i) revidering av budgetramen för att säkerställa iakttagande av taket för egna medel, ii) revidering av budgetramen i händelse av fördragsändringar, iii) revidering av budgetramen i händelse av anslutning av nya medlemsstater till unionen och iv) revidering av budgetramen i händelse av Cyperns återförening. Jämfört med den nuvarande budgetramförordningen innefattar kommissionens förslag inte längre en hänvisning till att det i varje förslag om revidering av budgetramen ska undersökas vilket utrymme det finns för att omfördela utgifterna mellan program och att varje revidering av budgetramen ska ta hänsyn till utrymmet för att kompensera en höjning av taket för en rubrik genom sänkning av taket för en annan rubrik. Enligt kommissionen är skrivningarna ovan inte längre nödvändiga i förordningen.

I slutbestämmelserna är övergången till nästa budgetram (artikel 13) relevant. Enligt artikeln ska kommissionen senast den 1 juli 2033 lägga fram ett förslag till en ny flerårig budgetram. Tiden löper ut ett och ett halvt år före utgången av budgetramperioden. Enligt den gällande budgetramperioden skulle kommissionen före den 1 juli 2025 lägga fram ett förslag till en ny flerårig budgetram, det vill säga två och ett halvt år före utgången av budgetramperioden.

Budgetramförordningen innehåller även en bilaga om de årliga taken för anslag för åtaganden för varje utgiftskategori och det årliga taket för anslag för betalningar i 2025 års fasta priser i den fleråriga budgetramen 2028–2034 samt åskådliggör även motsvarande belopp i löpande priser vid användning av en deflator på två procent per år.

2.2 Beslutet om egna medel

2.2.1 Systemet för egna medel

Europeiska unionens egna medel är inkomster med vilka EU:s budget finansieras. De egna medlen utgörs av så kallade traditionella egna medel, som numera i praktiken innebär tullar, och övriga egna medel, som består av medel baserade på medlemsstaternas mervärdesskattebas, egna medel baserade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns och ytterligare medel baserade på bruttonationalprodukten.

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget (omarbetning)

Beslutet om egna medel fastställer de årliga tak inom vilka medlemsstaterna är skyldiga att göra medel tillgängliga för unionen. Enligt det gällande beslutet om egna medel utgör det totala beloppet för att täcka anslag för betalningar 1,40 procent och det totala beloppet för att täcka åtaganden 1,46 procent av samtliga medlemsstaters sammanlagda BNI.

Det gällande beslutet om egna medel innefattar bestämmelser om extraordinära och tillfälliga ytterligare medel för att hantera konsekvenserna av covid-19-krisen. Dessa bestämmelser innefattar även befogenhet att låna upp medel upp till 750 000 miljoner euro för finansiering av unionens återhämtningsinstrument. Taket för egna medel höjs tillfälligt med 0,6 procentenheter i syfte att täcka skulderna till följd av upplåningen för finansiering av återhämtningsinstrumentet. Höjningen av taken för egna medel får inte användas för att täcka unionens övriga skulder.

2.2.2 Kommissionens förslag till ändring av beslutet om egna medel

Kommissionen motiverar sitt förslag till reform av systemet för egna medel med att EU därmed ska kunna uppfylla de ökande kraven inom flera prioriterade områden och att unionen även ska kunna sörja för återbetalningen av återhämtningsinstrumentet utan onödiga nedskärningar i budgetramens program eller utan en större ökning av BNI-betalningsandelarna. Dessutom bör EU:s budget vara mer flexibel för att hantera olika kriser.

Kommissionen föreslår att alla nuvarande justeringar avskaffas för att systemet för egna medel ska kunna förenklas och göras mer transparent. Det innebär att det momsbaseade beräkningsunderlaget för egna medel framöver inte avgränsas och att de justeringar som tillämpas på egna medel baseade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns och på BNI-baserade egna medel avskaffas.

Det gällande beslutet om egna medel fastställer att det momsbaseade beräkningsunderlaget för egna medel utgör 50 procent av medlemsstatens bruttonationalprodukt. I budgeten 2025 gynnar avgränsningen av beräkningsunderlaget Bulgarien, Cypern, Estland, Kroatien, Luxemburg, Malta och Portugal.

I nuläget har följande stater beviljats schablonbeloppsminskningar för egna medel baseade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns: Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Spanien, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

För perioden 2021–2027 beviljas Österrike, Danmark, Tyskland, Nederländerna och Sverige en bruttominskning av sitt BNI-baserade bidrag, en så kallad korrigeringsmekanism ("*rebate*").

Enligt förslaget ska vissa ändringar göras i de nuvarande egna medel i syfte att stärka inkomstbasen i budgeten. Beräkningspriset för egna medel baseade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns ska höjas från nuvarande 0,8 euro per kilogram till 1,0 euro per kilogram, och beräkningspriset ska vara bundet till inflationen från och med 2028. Dessutom ska uppbördskostnaderna för traditionella egna medel sänkas från nuvarande 25 procent till 10 procent.

Kommissionen föreslår en höjning av taket för egna medel för att marginalen mellan budgetramen och taken för egna medel ska vara tillräcklig så att alla unionens finansiella skyldigheter och ansvarsförbindelser som förfaller till betalning kan fullgöras. Enligt kommissionens förslag utgör det totala beloppet för att täcka anslag för betalningar 1,75 procent

och det totala beloppet för att täcka åtaganden 1,81 procent av samtliga medlemsstaters sammanlagda BNI.

Kommissionen föreslår fem nya egna medel baserat på tidigare förslag och diskussioner. Enligt kommissionen ska de nya egna medlen generera betydande inkomster och det är möjligt att införa dem med rimlig administrativ börda. Kommissionens förslag till nya egna medel omfattar två nya medel som redan ingick i kommissionens tidigare förslag 2021 och 2023. De två nya egna medlen ska baseras på det nuvarande utsläppshandelssystemet (ETS 1) och mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen (CBAM). Dessutom föreslår kommissionen tre nya egna medel, nämligen egna medel baserade på mängden icke-insamlad elektrisk och elektronisk utrustning (e-waste), egna medel från punktskatt på tobaksvaror (TEDOR) och företagsresurs för Europa (CORE).

Egna medel som baseras på utsläppshandelssystemet

Kommissionen föreslår att 30 procent av inkomsterna från auktioneringen i det nuvarande offentliga utsläppshandelssystemet (ETS 1) utgör egna medel som redovisas i unionens budget. Tillämpningsområdet ska inte omfatta ursprungliga utsläppsrätter som är avsedda för moderniseringsfonden och utsläppsrätter som är avsedda för innovationsfonden. Förslaget gäller inte utsläppshandelssystemet för nya vägtransporter och byggnader (ETS 2).

Enligt kommissionens beräkning kan utsläppshandelssystemet generera inkomster på 67,2 miljarder euro under budgetramperioden.

Egna medel som baseras på mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen

Mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen kompletterar utsläppshandelssystemet och 75 procent av inkomsterna från mekanismen utgör egna medel som redovisas i unionens budget. Enligt kommissionens beräkning kan mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen generera inkomster på 9,8 miljarder euro i unionens budget under budgetramperioden.

Egna medel som baseras på mängden icke-insamlad elektrisk och elektronisk utrustning

Enligt kommissionens beräkning skulle en ny resurs baserad på mängden icke-insamlad elektrisk och elektronisk utrustning leda till positiva miljöresultat och samtidigt stödja unionens strategiska oberoende när det gäller kritiska råvaror. Enligt kommissionen skulle införandet av den nya resursen ge medlemsstaterna incitament att minska avfallet och uppmuntra till framsteg när det gäller insamlingsystemen.

Mängden icke-insamlad elektrisk och elektronisk utrustning ska fastställas utifrån den statistik som medlemsstaterna redan nu lämnar till EU:s statistikmyndighet, Eurostat. Beräkningspriset för egna medel är 2 euro per kilogram icke-insamlad elektrisk och elektronisk utrustning. Priset ska vara bundet till inflationen.

Enligt kommissionens beräkning kan egna medel baserade på mängden icke-insamlad elektrisk och elektronisk utrustning generera inkomster på 105,0 miljarder euro i unionens budget under budgetramperioden.

Egna medel från punktskatt på tobaksvaror

Egna medel från punktskatt på tobaksvaror kompletterar förslaget till omarbetning av rådets direktiv om punktskatter på tobaksvaror, som syftar till att justera EU:s minimipunktskatter och

utvidga direktivets tillämpningsområde till nya varor. Femton procent av de beräknade skatteinkomsterna enligt minimipunktskattesatsen på tobaksprodukter utgör egna medel som redovisas i unionens budget. Enligt kommissionen kan man med de nya egna medlen stödja målen för EU:s hälsopolitik och ingripa i gränsöverskridande inköp av vissa produkter.

Enligt kommissionens beräkning kan egna medel från punktskatt på tobaksvaror generera inkomster på 78,42 miljarder euro i unionens budget under budgetramperioden.

Företagsresurs för Europa

Syftet med företagsresursen är att säkerställa att företag som gynnas av den inre marknaden ska delta i finansieringen av EU:s budget. Dessa nya egna medel är en avgift avsedd för företag som omsätter mer än 100 miljoner euro. Avgiften gäller företag i EU och sådana företag i tredjeländer som har fasta driftställen i EU. Ju större företagets omsättning är, desto större är avgiften. Avgiftens storlek i olika omsättningskategorier anges i tabellen nedan.

Tabell 3. CORE-avgiftens storlek efter omsättningskategori

Nettoomsättning, euro	CORE-avgift, euro
100 000 000,01–249 999 999,99	100 000
250 000 000–499 999 999,99	250 000
500 000 000–749 999 999,99	500 000
minst 750 000 000	750 000

När avgiften bygger på omsättningen, är det möjligt att säkerställa att de nya egna medlen bygger på standardiserad företagsinformation. Genom en nedre gräns för omsättningen utelämnas små och medelstora företag utanför tillämpningsområdet för avgiften. Tillämpningsområdet omfattar inte heller vissa organisationer som i regel inte är vinstdrivande.

För att företagsresursen för Europa ska kunna införas är det nödvändigt att fastställa företag som är skyldiga att betala till unionen samt omfattningen av sådana företags skyldigheter. Medlemsstaterna ska ta ut avgiften av företagen.

Enligt kommissionens beräkning kan företagsresursen för EU generera inkomster på 47,6 miljarder euro i unionens budget under budgetramperioden.

Krismekanismen

Kommissionen föreslår en ny undantagsmekanism för att på ett mer flexibelt sätt hantera allvarliga kriser, svårigheter och hot om sådana. Rådet fattar beslut om införande av denna extraordinära och riktade krismekanism från fall till fall i eventuella krissituationer. Rådet ska agera genom att anta en förordning som godkänns genom det förfarande som föreskrivs i artikel 311 fjärde stycket i FEUF-fördraget efter Europaparlamentets godkännande. Rådets förordning kommer att ge kommissionen befogenhet att låna upp medel på kapitalmarknaderna och låna ut medlen till medlemsstater. Rådets förordning fastställer även principerna för återbetalningen.

Medel som kommissionen lånar ut till medlemsstater ska återbetalas med belopp som har erhållits från medlemsstater som är låntagare. Medel som kommissionen lånar upp på kapitalmarknaderna ska i sista hand garanteras genom marginalen mellan budgetramen och

taket för egna medel. Därför bör taken för egna medel ökas extraordinärt och tillfälligt i det uteslutande syftet att täcka de ansvarsförbindelser som upplåningen av detta instrument har gett upphov till. Enligt kommissionen bör taket för betalningar och taket för åtaganden höjas med 0,25 procentenheter.

Medel som kommissionen lånar upp på kapitalmarknaderna utgör ansvarsförbindelser för medlemsstaterna. En ansvarsförbindelse realiseras endast i en situation där den medlemsstat som har tagit lån försummar sin skyldighet att återbetala lånet. Varje medlemsstats ansvarsförbindelse är begränsad och är lika med statens BNI-bidrag av taket för egna medel. Finlands BNI-bidrag beräknas utgöra cirka 1,52 procent under nästa budgetramperiod. Detta bidrag kan tillfälligt överstigas, men bidragen ska jämnas ut senare. Ansvaret för att finansiera EU-budgeten enligt systemet för egna medel beskrivs närmare i avsnitt 5.2.

2.2.3 Artiklar i beslutet om egna medel

I beslutet om egna medel fastställs regler om

- syfte (art. 1),
- definitioner (art. 2),
- kategorier av egna medel och specifika metoder för att beräkna dessa (art. 3),
- tak för egna medel (art. 4),
- användning av medel som lånats upp på kapitalmarknaderna (art. 5),
- extraordinär upplåning för att hantera konsekvenserna av allvarliga kriser, svårigheter eller hot om sådana under perioden 2028–2034 (art. 6),
- högsta belopp för extraordinär upplåning för att hantera konsekvenserna av allvarliga kriser, svårigheter eller hot om sådana under perioden 2028–2034 (art. 7),
- extraordinär och tillfällig höjning av taken för egna medel (art. 8),
- universalitetsprincipen (art. 9),
- överföring av överskott (art. 10),
- uppbörd av egna medel samt tillgängliggörande av dem för kommissionen (art. 11),
- genomförandeåtgärder (art. 12),
- slutbestämmelser och övergångsbestämmelser (art. 13),
- ikraftträdande (art. 14),
- adressater (art. 15)

Artikel 1 i beslutet om egna medel föreskriver att reglerna i beslutet gäller fördelningen av egna medel till unionen i syfte att säkerställa finansieringen av unionens årliga budget. Artikel 2 innefattar definitioner om vissa relevanta termer i beslutet. Definitionerna avser termer som hänvisas till i artikel 3 om beräkningsmetoder och av vilka en del bygger på andra EU-rättsakter.

Bestämmelser om metoder för att beräkna kategorier av egna medel finns i artikel 3. Jämfört med det gällande beslutet fastställer artikeln även metoder för att beräkna föreslagna nya kategorier av egna medel. Beräkningsmetoderna tar även hänsyn till minskningen av uppbördskostnaderna för traditionella egna medel och till justeringen av beräkningspriset för egna medel baserade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns. Artikeln ska inte längre föreskriva några avgiftskorrigeringar.

Bestämmelser om tak för egna medel finns i artikel 4. Det totala beloppen i egna medel för att täcka anslag för betalningar får inte överstiga 1,75 procent av samtliga medlemsstaters sammanlagda BNI. De totala anslagen för åtaganden är 1,81 procent. Båda beloppen har höjts med 0,35 procentenheter jämfört med det gällande beslutet. Artikeln innefattar likadana regler som i det nuvarande beslutet om på vilket sätt de totala beloppen ska justeras, om det görs ändringar av beräkningen av BNI i Europeiska nationalräkenskapssystemet.

Artikel 5 i beslutet föreskriver att unionen inte får använda medel som lånats upp på kapitalmarknaderna för att finansiera driftsutgifter. Det innebär att unionen inte får låna upp medel på kapitalmarknaderna för att finansiera åtgärder i form av bidrag.

Artiklarna 6–8 i beslutet innehåller bestämmelser om krismekanism:

Extraordinär upplåning för att hantera konsekvenserna av allvarliga kriser, svårigheter eller hot om sådana under perioden 2028–2034 (artikel 6)

- 1. I händelse av en allvarliga kriser, svårigheter eller hot om sådana som påverkar unionen eller dess medlemsstater får rådet, genom en förordning som antas i enlighet med förfarandet i artikel 311.4 i FEUF, aktivera extraordinär upplåning i det enda syftet att hantera konsekvenserna av en sådan situation.*
- 2. Inom den övre gräns för de belopp som avses i artikel 7 får rådsförordningen tillåta upplåning för utlåning till medlemsstaterna, förutsatt att respektive låneavtal träder i kraft mellan den 1 januari 2028 och den 31 december 2034.*
- 3. Det förfarande som fastställs i punkt 1 ska inte aktiveras om unionsprogrammen redan hanterar konsekvenserna av situationen på ett adekvat sätt.*

Högsta belopp för extraordinär upplåning för att hantera konsekvenserna av allvarliga kriser, svårigheter eller hot om sådana under perioden 2028–2034 (artikel 7)

- 1. Kommissionen ska ges befogenhet att på unionens vägnar låna upp medel på kapitalmarknaderna, förutsatt att de villkor som avses i artikel 6 är uppfyllda och inom de gränser som anges i punkt 2 i denna artikel. Upplåningstransaktionerna ska genomföras i enlighet med artikel 224 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 och i euro.*
- 2. Summan av utestående kapitalbelopp som kommissionen bemyndigas att låna upp på kapitalmarknaderna för sådan finansiering ska begränsas till det belopp som, med tanke på den prognostiserade fleråriga utvecklingen när det gäller ansvarsförbindelser*

till följd av kommissionens upplåning på unionens vägnar, är förenligt med det tak som anges i artikel 8.

Extraordinär och tillfällig höjning av taken för egna medel (artikel 8)

De tak som anges i artikel 4.1 och 4.2 ska tillfälligt höjas med 0,25 procentenheter vardera i det enda syftet att täcka unionens samtliga skulder till följd av upplåningen enligt artikel 7 till dess att inga av dessa skulder kvarstår.

Höjningen av taken för egna medel får inte användas för att täcka unionens övriga skulder.

Artiklarna 9 och 10 motsvarar artiklarna 7 och 8 i det nuvarande beslutet. Inkomsterna från egna medel är universella och ett eventuellt överskott under ett budgetår ska överföras till närmast följande budgetår.

Artikel 11 i beslutet innefattar bestämmelser om uppbörd av egna medel samt tillgängliggörande av dem för kommissionen. Jämfört med det gällande beslutet är ändringen att artikeln inte enbart innefattar bestämmelser om uppbörd av traditionella egna medel utan även bestämmelser om uppbörd av egna medel baserade på bidrag från företagen samt tillgängliggörande av dem.

Med tanke på genomförandeåtgärder har artikel 12 försetts med regler om egna medel som baseras på bidrag från företagen. När det gäller CORE får rådet anta genomförandeåtgärder i enlighet med förfarandet i artikel 311 fjärde stycket i FEUF angående regler om företagens skyldigheter, regler för medlemsstaternas insamling av bidrag och regler för valutaomräkning av tröskelvärden.

Slutbestämmelserna och övergångsbestämmelserna (artikel 13) föreskriver bland annat att punkterna om återhämtningsinstrumentet i det gällande beslutet ska fortsätta att tillämpas.

Beslutet träder i kraft den 1 januari 2028 och, när det gäller CORE, från ingången av kalenderåret efter det år då beslutet har trätt i kraft.

2.3 Interinstitutionellt avtal om samarbete i budgetfrågor

Syftet är att ersätta det tidigare interinstitutionella avtalet av den 16 december 2020 genom kommissionens förslag till ett nytt interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning. Syftet med avtalet är att stärka det interinstitutionella avtalet i budgetfrågor och att göra det årliga budgetförfarandet bättre fungerande.

Enligt kommissionens förslag integrerades de principer om övergripande klimatmål, om bromsning av förlusten av biologisk mångfald och om jämställdhet mellan könen som ursprungligen hade fastställts i det interinstitutionella avtalet i EU:s budgetförordning, som hade omarbetats 2024. Därför ska de inte längre införas i det nya förslaget till ett interinstitutionellt avtal.

Bestämmelserna om budgetramen 2021–2027, återhämtningsinstrumentet och nya egna medel ska strykas i det interinstitutionella avtalet. Vissa frågor i det gällande interinstitutionella avtalet

ska införas i förordningen om fastställande av en utgiftsspårings- och prestationsram för budgeten samt andra övergripande regler för unionens program och verksamheter (COM (2025) 545 final).

Förslaget till ett nytt interinstitutionellt avtal utgörs av tre delar, som i sin tur är indelade i stycken, och av en bilaga.

Ingressen i avtalet ska hänvisa till artikel 295 i FEUF och beskriva hur bindande avtalet är, hur förenligt det är i förhållande till andra rättsakter om den fleråriga budgetramen och budgetförfarandet samt avtalets uppbyggnad. Dessutom ska ingressen fastställa den dag då avtalet träder i kraft (som ska vara samma dag som den fleråriga budgetramen träder i kraft).

DEL I Interinstitutionellt samarbete kring den fleråriga budgetramen

Bestämmelserna under hela förfarandet för antagandet av den fleråriga budgetramen motsvarar bestämmelserna i det gällande avtalet (punkt 7).

Styckena 8 och 9 i avtalet innefattar bestämmelser om förfaranden för att införa följande särskilda instrument som fastställs i budgetramförordningen: flexibilitetsmekanismen och marginalen för oförutsedda utgifter.

DEL II Förbättring av det interinstitutionella samarbetet i budgetfrågor

Styckena 10 och 11 i avtalet innefattar bestämmelser om införande av finansiella bestämmelser i unionens rättsakter och preliminära budgetplaner.

Enligt det gällande avtalet förpliktar institutionerna sig att inte avvika från det finansieringsbelopp som har fastställts i den rättsakt som har angetts i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet med mer än 15 procent under det berörda programmets löptid. Enligt kommissionens förslag får avvikelser från finansieringsbeloppet inte vara mer än 20 procent under det berörda programmets eller instrumentets löptid. Denna punkt är i förväg inte tillämplig på de anslag som fördelas till medlemsstaterna i enlighet med förordningen om nationella och regionala partnerskapsfonden (punkt 10).

Punkt 11 i avtalet innehåller detaljerad information om de uppgifter som ska lämnas i finansieringsplanen. Uppgifterna ska innehålla en adekvat specifikation av fleråriga program, rättsakter genom vilka arbetsuppgifter inrättas eller överförs till decentraliserade byråer och årliga åtgärder. Den preliminära finansieringsplanen ska även innehålla transparenta uppgifter om icke-fördelade reserver och flexibilitet i fleråriga program.

De långvariga arrangemangen för interinstitutionellt samarbete och det förfarande som rör finansiering av nya byråer eller en ny lagstiftning som ändrar befintliga byråers arbetsuppgifter förblir oförändrade (punkterna 12–14).

Punkterna 15 och 16 i avtalet innehåller bestämmelser om budgetkontroll av nya förslag som grundar sig på artikel 122 i EUF-fördraget och som kan medföra betydande konsekvenser för

unionens budget. Förfarandet har avtalats i form av en gemensam förklaring i samband med den nuvarande budgetramen.³

DEL III Interinstitutionellt samarbete under det årliga budgetförfarandet

Avtalet ska innehålla allmänna bestämmelser om interinstitutionellt samarbete för att underlätta det årliga budgetförfarandet. Närmare bestämmelser om interinstitutionellt samarbete under budgetförfarandet ska ingå i bilagan till det interinstitutionella avtalet (punkt 17).

I dag innehåller bilagan till det gällande interinstitutionella avtalet bestämmelser om genomförande av budgeten, betalningar och utestående åtaganden (reste à liquidier). Enligt kommissionens förslag ska de införas i själva avtalet och samtidigt görs vissa justeringar av bestämmelserna (punkt 18).

Bestämmelserna om utgifter med avseende på fiskeavtal ska i stora drag motsvara bestämmelserna i det gällande interinstitutionella avtalet. Kommissionen föreslår ett förtydligande av de belopp som i budgeten ska föras upp antingen i momentet för driftsanslag eller i reserven (punkterna 20–21).

Avtalsbestämmelserna om finansiering av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) motsvarar i stora drag bestämmelserna i det gällande avtalet (punkterna 22–24). Bestämmelserna ska dock ändras så att den höga representanten ska informera Europaparlamentet genom att anordna minst tre gemensamma samrådsmöten per år. Enligt det gällande interinstitutionella avtalet ska minst fem samrådsmöten anordnas per år.

Bilaga – Interinstitutionellt samarbete under budgetförfarandet

Bestämmelserna i bilagan motsvarar i stora drag det nuvarande interinstitutionella avtalet. Ändringar ska dock göras i punkterna 2 och 5, som preciserar att

– institutionerna ska diskutera prioriteringar i budgetfinansieringen för det kommande budgetåret med beaktande av unionens politiska prioriteringar som institutionerna har specificerat. Syftet med diskussionerna är att lämna uppgifter för budgetförfarandet och utreda på vilket sätt prioriteringarna på bästa sätt kan beaktas i nästa budget.

– unionens verkliga finansieringsbehov ska anges i kommissionens budgetförslag i enlighet med unionens politiska prioriteringar.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

3.1 Förslagets rättsliga grund

3.1.1 Budgetramförordningen

Budgetramförordningen baserar sig på artikel 312 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 106a i fördraget om upprättandet av Europeiska

³ Gemensam förklaring från Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetkontroll av nya förslag som grundar sig på artikel 122 i EUF-fördraget och som kan medföra betydande konsekvenser för unionens budget 2020/C 444 I/05 (EUT C 444I, 22.12.2020, s. 5).

atomenergigemenskapen (Euratomfördraget). Rådet ger med iakttagande av en särskild lagstiftningsordning en förordning i vilken den fleråriga budgetramen fastställs. Rådet fattar sitt beslut enhälligt efter att en majoritet av Europaparlamentets ledamöter gett sitt godkännande.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är lämplig.

3.1.2 Beslutet om egna medel

Beslutet om egna medel baserar sig på artikel 311.3 i FEUF-fördraget och artikel 106a i Euratomfördraget. Rådet antar beslutet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Beslutet träder i kraft när medlemsstaterna har godkänt det i enlighet med kraven i sina statsförfattningar.

Enligt artikel 311.3 i FEUF kan rådet inrätta nya kategorier av egna medel eller upphäva en befintlig kategori. Artikel 311 ger unionen omfattande befogenhet att fatta beslut om systemet för egna medel, inklusive om kategorier av nya egna medel. Bestämmelsen begränsar inte vilka de egna medlen eventuellt kan utgöras av.

Statsrådet anser att kommissionens förslag om ett beslut om egna medel har i stora drag en lämplig rättslig grund.

Veterligen har artikel 311 i FEUF tidigare inte använts som rättslig grund när det gäller sådana avgifter av skattenatur som CORE. Statsrådet förhåller sig skeptiskt till om unionen kan ges befogenhet att ta ut en sådan avgift med stöd av den aktuella rättsliga grunden. Även krismekanismen avviker från de tidigare bestämmelserna om befogenhet för kommissionen att låna upp medel. Dessa delar av förslaget beskrivs och analyseras närmare nedan i avsnitten 5.2.1 och 5.5 i promemorian.

3.1.3 Interinstitutionellt avtal om samarbete i budgetfrågor

Det interinstitutionellt avtal om samarbete i budgetfrågor bygger på artikel 295 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt artikeln ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen samråda och i samförstånd reglera formerna för sitt samarbete. I detta syfte får de med beaktande av fördragen ingå interinstitutionella avtal som kan vara bindande. Rådet fattar beslut om avtalen med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är lämplig.

3.2 Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen tillämpas inte på områden där unionen inte har exklusiv befogenhet. Det är endast unionen som kan anta rättsakter som gäller unionens finanser och institutionella ram. Sådana rättsakter omfattar även budgetramförordningen och det interinstitutionella avtalet samt bestämmelserna om unionens egna medel.

Enligt 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). Enligt kommissionens förslag är förslaget till en ny förordning om den fleråriga budgetramen och ett beslut om egna medel förenliga med proportionalitetsprincipen, eftersom de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen på europeisk nivå. Enligt en preliminär bedömning kan statsrådet instämma i denna synpunkt. När det gäller krismekanismen finns det dock fortfarande oklarheter, även med tanke på proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

Om företagsresursen (CORE) införs kan det ge upphov till nationella regleringsbehov, till exempel när det gäller anmälnings- och utbetalningsförfaranden för den behöriga myndigheten och CORE-bidraget. Kommissionen har ännu inte lagt fram ett förslag till en genomförandeförordning om egna medel. Därför är det ännu inte klart vilka behov i den nationella regleringen som eventuellt uppstår. I övrigt har förslagen inga direkta konsekvenser för den nationella lagstiftningen. Förhållandet mellan den nationella lagstiftningen och de övriga förslagen till rättsakt om budgetramen bedöms separat i U-skrivelser som ges om dem senare.

4.1 Ekonomiska konsekvenser

4.1.1 Konsekvenser för statsfinanserna

I statsbudgeten budgeteras utgifterna för att täcka unionens budget som Finlands avgifter till Europeiska unionen (mom. 28.92.69). Under den pågående budgetramperioden har cirka 2,5 miljarder euro per år budgeteras till dessa utgifter. Utöver detta finansierar Finland i viss mån Europeiska unionens verksamhet även från andra moment i statsbudgeten. Kommissionens förslag skulle inverka på den totala nivån på de egna medel som samlas in från medlemsstaterna, och på ändringarna av bidragen till systemet för egna medel. Dessa ändringar skulle i sin tur inverka på Finlands bidrag till Europeiska unionen.

Med hänsyn till den nivå på budgetramen som kommissionen har föreslagit och ändringarna av systemet för egna medel beräknas Finlands EU-avgifter, jämfört med den pågående perioden, öka med cirka 4 365 miljoner euro, det vill säga cirka 620 miljoner euro per år. Enligt verkliga värden skulle förändringen vara cirka 7 435 miljoner euro jämfört med den pågående perioden. Det innebär att de årliga EU-avgifter som betalas genom den nationella budgeten blir cirka 1 060 miljoner euro större än under den pågående perioden.

I budgeten budgeteras Finlands bidrag till fredsfonden under utrikesministeriets förvaltningsområde (mom. 24.90.66), bland vissa medlemsavgifter och finansieringsandelar. Finlands bidrag beräknas uppgå till cirka 275 miljoner euro under den pågående budgetperioden. Enligt förslaget ska kapitalet i fredsfonden ökas från nuvarande cirka 17 miljarder euro till 27,1 miljarder euro. Det innebär att Finlands bidrag ökar med cirka 150 miljoner euro under budgetramperioden.

Kommissionens förslag till att minska uppbördskostnaderna för traditionella egna medel skulle även minska på inkomsterna i budgeten (mom. 12.28.92). Minskningen skulle vara cirka 215 miljoner euro under budgetramperioden. Till följd av minskningen av uppbördskostnaderna skulle de inkomster i den nationella budgeten som Finland tar ut som uppbördskostnader uppgå till cirka 140 miljoner euro under nästa budgetramperiod.

Med hänsyn till ovannämnda konsekvenser för utgifterna och inkomsterna i budgeten skulle de sammantagna konsekvenserna för Finlands statsbudget då vara ungefär minus 4 730 miljoner euro under budgetramperioden.

4.1.2 Konsekvenser för medel som EU tilldelar Finland

I budgetramförordningen fastställs tak för åtaganden och betalningar för hela budgetramperioden och separat för varje år. För åtagandena fastställs dessutom rubrikspecifika tak både för hela budgetramperioden och för varje år särskilt. Närmare bestämmelser om

finansiering av unionens utgifter antas på grundval av åtgärder, prioriteringar och andra mål som anges i sektorspecifika rättsakter. Budgetramförordningen fastställer därmed inte direkt vilka medel Finland tilldelas genom olika EU-politikprogram.

Med beaktande av den tillgängliga informationen och de faktorer som inverkar på budgetramens uppbyggnad och fördelningen av utgifterna samt andra faktorer som inverkar på fördelningen av finansieringen är det i detta skede ännu inte möjligt att göra en tillräckligt tillförlitlig bedömning av vilka konsekvenser kommissionens förslag har för de totala medel som Finland tilldelas. När det gäller finansiering baserad på fördelning i förväg skulle kommissionens förslag emellertid innebära minskningar på sammanlagt 1,2–1,3 miljarder euro för jordbruk och sammanhållning samt öknningar på cirka en miljard euro för migration, gränssäkerhet och fonder för inrikes frågor. Viktiga för de medel som Finland tilldelas även programmen under rubrik 2. Där får medlemsstaterna tilldelning enligt principen om öppen konkurrens genom de utlysningar av finansiering som kommissionen förvaltar, till exempel Horisont Europa eller Europeiska konkurrenskraftsfonden. Kommissionen föreslår betydande öknningar av programmen under rubrik 2, vilket även bedöms öka de medel som Finland tilldelas inom de sektorerna jämfört med den pågående budgetramperioden. Tilldelningsbeloppen beräknas på grundval av de åtgärder och prioriteringar som fastställs i sektorspecifika förordningar. Därför är det i detta skede svårt att uppskatta tilldelningsbeloppen. För att uppskattningarna av tilldelningarna ska kunna preciseras behöver kommissionen därför lämna mer information om den närmare fördelningen av finansieringen, till exempel mellan olika prioriteringar för konkurrenskraftsfonden.

4.1.3 Konsekvenser av de föreslagna ändringarna av systemet för egna medel

Ändringar som har föreslagits för nuvarande egna medel

En minskning av uppbördskostnaderna för traditionella egna medel skulle minska Finlands EU-avgifter med cirka 480 miljoner euro under budgetramperioden. Samtidigt skulle uppbördskostnadsinkomsterna från Finlands traditionella egna medel minska med cirka 215 miljoner euro. Den sammantagna konsekvensen av ändringen för Finlands statsfinanser skulle därmed vara cirka plus 265 miljoner euro under budgetramperioden.

Om de nuvarande korrigeringsmekanismer som tillämpas på momsbaseade egna medel, egna medel baseade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns och egna medel baseade på bruttonationalprodukten avskaffades, skulle det minska Finlands EU-avgifter, eftersom Finland inte har omfattats av dem. Under budgetramperioden skulle inverkan vara cirka 40 miljoner euro för momsbaseade egna medel, cirka 60 miljoner euro för egna medel baseade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns och cirka 1 060 miljoner euro för korrigeringsmekanismer som hänför sig till bruttonationalprodukten. Den sammantagna konsekvensen skulle vara en minskning av EU-avgifterna med cirka 1 160 miljoner euro under budgetramperioden.

Kommissionens förslag att höja beräkningspriset för plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns och binda det till inflationen skulle minska Finlands avgifter med cirka 60 miljoner euro under budgetramperioden.

Nya egna medel

Nya egna medel baseade på utsläppshandelssystemet bedöms vara ogynnsamma för Finland. Om 30 procent av inkomsterna från auktioneringen av utsläppsrätter utgjordes egna medel som

redovisades i unionens budget, skulle Finlands EU-avgifter öka med cirka 240 miljoner euro under budgetramperioden.

Egna medel baserade på inkomster från mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen bedöms vara gynnsamma för Finland när det gäller EU-avgifter. Förslaget skulle minska Finlands EU-avgifter med cirka 40 miljoner euro under budgetramperioden. Beräkningen bygger på kommissionens kalkyler som har beaktat den planerade utvidgningen av tillämpningsområdet för mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen till att omfatta stål och aluminiumprodukter. Kommissionen har föreslagit att inkomsterna från utvidgningen skulle användas till att finansiera den exportkompensation som har planerats för mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen. Modellen för finansiering av exportkompensation är dock fortfarande oklar. Därför har det i konsekvensbedömningarna antagits att alla CBAM-inkomster antingen redovisas i medlemsstaternas budgetar eller utgör egna medel som redovisas i unionens budget.

I beräkningarna användes kommissionens förslag på 88,33 euro per ton koldioxid i 2025 års priser som snittpris för utsläppscertifikat i mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen och utsläppsrätter i utsläppshandelssystemet.

När det gäller egna medel baserade på utsläppshandelssystemet och mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen är antagandet att de aktuella inkomsterna redovisas i den nationella budgeten till hundra procent och att andelen egna medel som har beräknats baserat på de inkomsterna betalas separat från momentet för Finlands avgifter till EU (28.92.69). Det alternativa antagandet är att andelen egna medel av inkomsterna från utsläppshandelssystemet och mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen redovisas direkt i unionens budget på samma sätt som tullinkomster. Då ska de aktuella inkomsterna minska i den nationella budgeten, men å andra sidan skulle Finlands avgifter till EU också minska när det gäller egna medel baserade på bruttonationalinkomsten. Oberoende av alternativ skulle nettokonsekvensen för Finlands budget vara lika stor. Inkomsterna från auktioneringen av utsläppsrätter i utsläppshandelssystemet redovisas på moment 12.32.21 i budgeten. I budgeten för 2025 beräknas inkomsterna från auktioneringen uppgå till 556 miljoner euro. I början av 2026 väntas kommissionen lägga fram ett förslag till en uppdaterad förordning om tillgängliggörande av egna medel (en så kallad MAR-förordning EU 609/2014). Förordningen ska fastställa på vilket sätt nya egna medel görs tillgängliga för unionens budget.

Företagsresursen (CORE) skiljer sig från de andra föreslagna nya egna medlen, eftersom den inte har någon direkt inverkan på den nationella budgeten. CORE-avgifter ska betalas av företagen, och staten ska endast ta ut inkomster och redovisa dem till unionen. CORE-avgifter som Finland och andra medlemsstater tar ut skulle dock minska de BNI-baserade egna medel som betalas genom Finlands budget. CORE skulle minska Finlands EU-avgifter med cirka 720 miljoner euro under budgetramperioden. Under budgetramperioden ska företag som är etablerade i Finland stå för cirka 1 050 miljoner euro av CORE, ungefär 2,2 procent av den sammanlagda företagsresursen.

Egna medel från punktskatt på tobaksvaror bedöms vara gynnsamma för Finland när det gäller EU-avgifter. Egna medel från punktskatt på tobaksvaror skulle minska Finlands EU-avgifter med cirka 830 miljoner euro under budgetramperioden.

Enligt preliminära bedömningar är den nya resursen baserad på mängden icke-insamlat elektrisk och elektronisk utrustning ekonomiskt gynnsam för Finland. Den föreslagna nya resursen skulle minska Finlands EU-avgifter med cirka 700 miljoner euro budgetramperioden.

Tabell 4 Bedömda konsekvenser av kommissionens förslag för Finlands EU-avgifter

	Under ramperiod en, mn euro	per år, mn euro
Den pågående budgetramperioden 2021–2027: Finlands EU-avgifter	17 800	2 543
Kommissionens förslag till en budgetram (inkl. särskilda instrument) 2028–2034: Finlands EU-avgifter som har beräknats på grundval av det nuvarande systemet för egna medel	25 900	3 700
Kommissionens förslag till ett beslut om egna medel: inverkan på Finlands EU-avgifter	-3 750	-536
Sänkning av tulluppbördskostnaderna till 10 procent	-480	-69
Avskaffande av avgränsningen av beräkningsunderlaget för de momsbaseade egna medlen	-40	-6
Avskaffande av justeringarna av egna medel baserade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns	-60	-9
Avskaffande av bruttominskningarna (de s.k. korrigeringsmekanismerna) av egna medel baserade på bruttonationalprodukten	-1 060	-151
Höjning av beräkningspriset för egna medel baserade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns och bindande av det till inflationen	-60	-9
Egna medel baserade på utsläppshandelssystemet, ETS 1	240	34
Egna medel baserade på mekanismen för koldioxidjustering vid gränsen, CBAM	-40	-6
Egna medel baserade på icke-samlat elavfall, e-waste	-700	-100
Egna medel från punktskatt på tobaksvaror, TEDOR	-830	-119
Företagsresurs för Europa, CORE	-720	-103
Finlands EU-avgifter under nästa budgetramperiod enligt kommissionens förslag	22 150	3 164
Förändring jämfört med den pågående perioden	4 350	621

Höjning av taken för egna medel

Marginalen mellan utgiftstaket för de egna medlen och budgetramen behövs för att unionen i alla situationer ska kunna täcka sina skulder till följd av unionens verksamhet. Taken för de egna medlen fastställer hur stora medel medlemsstaterna kan vara tvungna att tillgängliggöra för kommissionen per år.

Under den pågående budgetramperioden har marginalen mellan utgiftstaket i budgetramen och taket för egna medel varit i snitt 0,48 procent, det vill säga cirka 86 miljarder euro, per år. Under hela budgetramperioden beräknas marginalen uppgå till cirka 600 miljarder euro.

Enligt kommissionens förslag ska taken för egna medel höjas med 0,35 procentenheter. Det innebär att det totala beloppet för att täcka anslag för betalningar utgör 1,75 procent och det

totala beloppet för att täcka åtaganden 1,81 procent av samtliga medlemsstaters sammanlagda BNI. Kommissionens förslag till ett tak på 1 867 miljarder euro för utgifterna i budgetramen (taken i budgetramen plus de särskilda instrumenten) innebär att marginalen är cirka 590 miljarder euro eller cirka 0,42 procent. Det innebär att marginalen i eurobelopp i praktiken ligger på samma nivå som under den pågående perioden, men att marginalen i förhållande till bruttonationalprodukten minskar något.

Enligt en bedömning som kommissionen gjorde hösten 2025 ska de årliga risker som följer av de ansvarsförbindelser som täcks genom marginalen och som i teorin högst behöver täckas genom EU:s budget utgöra i snitt 0,15 procent av EU 27 BNI eller ungefär 30 miljarder euro per år under nästa budgetramperiod. Det innebär att den outnyttjade marginalen är cirka 0,27 procent.

Krismekanismen

Finlands beräknade skuld ska enbart uppstå indirekt genom det ansvar för att finansiera EU-budgeten som har avtalats i systemet för egna medel, vilket beskrivs närmare i avsnitt 5.2.

Upplåningen för krismekanismen är i sista hand garanterad av marginalen mellan budgetramen och den separata höjningen av taken för egna medel med 0,25 procentenheter. Den separata höjningen är enbart avsedd att täcka unionens skulder till följd av upplåningen för denna mekanism. Kommissionens upplåning på kapitalmarknaderna är begränsad så att de ansvarsförbindelser som följer av upplåningen inte under något år får överstiga 0,25 procent av medlemsstaternas sammanlagda BNI. Enligt kommissionens beräkning motsvarar det ett lånekapitaltak på cirka 350 miljarder euro under budgetramperioden. Finlands beräknade skuld av det tak för mekanismen som kommissionen har beräknat skulle uppgå till cirka 5,3 miljarder euro plus ränta.

4.2 Administrativa konsekvenser

Kommissionens förslag till egna medel skulle ha administrativa konsekvenser för såväl företag som myndigheter.

På basis av skattedeklarationsuppgifter för 2023 skulle CORE beröra cirka 630 företag som är etablerade i Finland. Införandet och en permanent tillämpning av CORE-avgiften skulle medföra administrativa kostnader av såväl engångs- som fortlöpande natur för både behöriga myndigheter och företag.

Medlemsländerna är skyldiga att producera och rapportera statistik som behövs för att beräkna egna medel baserade på elavfall med stöd av direktivet 2012/19/EU. Enligt kommissionens egen bedömning finns det dock rum för förbättring gällande kvaliteten av den rapporterade statistiken för att säkerställa jämförbarhet. På grund av detta erbjuder kommissionen en möjlighet att få tekniskt stöd för att förbättra kvaliteten på statistiken redan under innevarande ramperiod. Även om de nya egna medlen bygger på befintlig statistik skulle införandet av nya egna medel dock orsaka administrativa kostnader bland annat på grund av rapporteringsskyldigheterna och kontrollprocesserna som hänför sig till egna medel. I detta skede är det inte möjligt att uppskatta de administrativa kostnadernas storlek.

4.3 Konsekvenser för företagen

CORE-avgiften som föreslås i kommissionens beslut om egna medel skulle ha konsekvenser för företagets lönsamhet, investeringsincitament, konkurrenskraft och jämlikhet.

Enligt förslaget gäller CORE-avgiften endast företag med en omsättning på över 100 miljoner euro, men då det är fråga om en fast avgift är den regressiv inom varje omsättningsklass. Till exempel i omsättningsklassen 100–250 miljoner euro skulle CORE-avgiften vara en fast avgift på 100 000 euro för alla företag, men relaterat till omsättningen skulle avgiften vara 0,1–0,04 procent beroende på huruvida företagets omsättning ligger nära omsättningsklassens nedre eller övre gräns. Avgiften skulle vara regressiv även i sin helhet eftersom företag med en omsättning på över 750 miljoner euro skulle betala högst 750 000 euro i CORE-avgift. Detta innebär att avgiften i förhållande till omsättningen hos de största företagen blir betydligt mindre än hos företag med en omsättning på 100–750 miljoner euro.

CORE-avgiften bygger på omsättningen, inte vinsten och detta innebär att avgiften inte beaktar affärsverksamhetens kostnader. Eftersom kostnadsstrukturerna varierar mellan branscher kan det anses att avgiften skulle behandla olika branscher olika. CORE-avgiften skulle också gälla företag som går med förlust.

CORE-avgiften skulle minska företagens vinster så den har en negativ effekt på företagens lönsamhet och investeringsincitament. På 2025 års nivå skulle CORE-avgiften till sin storlek motsvara cirka 2 procent av intäkterna från samfundsskatten.

Medlemsstaterna kan om de vill i sin nationella skattelagstiftning fastställa CORE-avgiften som en avdragsgill kostnad för företag. Avvikande praxis mellan medlemsländerna kan leda till en snedvridning av EU:s inre marknad och skapa incitament för företag att flytta sin verksamhet till vissa medlemsländer.

4.4 Miljökonsekvenser

Kommissionens förslag till egna medel kan ha indirekta miljökonsekvenser. Beräkningen av egna medel baserade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns kan påverka incitamenten för att öka återvinningsgraden för plastförpackningsavfall. På motsvarande sätt kan nya egna medel baserade på mängden icke-insamlad elektrisk och elektronisk utrustning

påverka incitamenten för att öka återvinningsgraden. För närvarande finns det dock inte sådan statistik eller forskningsinformation att tillgå, med vilken det vore möjligt att uppskatta storleksklassen på konsekvenserna av användning av de egna medlen i fråga.

Egna medel som baserar sig på inkomster från auktionering inom utsläppshandelssystemet kan ha miljökonsekvenser. I artikel 10.3 i utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG) föreskrivs om användningen av medel som erhålls från auktionering av utsläppsrätter. Medlemsstaterna ska använda inkomster från auktionering av utsläppsrätter för att stödja investeringar i förnybar energi, förbättra energieffektiviteten eller minska utsläpp med hjälp av koldioxidsnåla tekniker. Egna medel baserade på inkomster från auktionering inom utsläppshandelssystemet skulle minska medlemsländernas inkomster från auktionering genom att en del av inkomsterna skulle styras till unionens budget där de skulle finansiera den allmänna unionsbudgeten så att satsningarna på unionsnivå för ovan nämnda ändamål kunde vara mindre.

I förslaget till budgetram ingår ett allmänt mål att fördela 35 procent av de totala utgifterna till åtgärder som hänför sig till begränsning av klimatförändringar, anpassning till klimatförändringar och klimatreiliens samt miljön. Målet i fråga ingår i ramförordningen (COM (2025) 545 final) gällande en utgiftspårnings- och prestationsram för budgeten och dess konsekvenser bedöms således närmare i en egen U-skrivelse.

5 Förslagets förhållande till grundlagen

I enlighet med vad som redogörs nedan verkar den nu föreslagna regleringen enligt statsrådets preliminära bedömning inte vara problematisk vad gäller utlåtningsförfarandet som beskrivs nedan och den innehåller inte ett nytt förslag till finansieringsinstrument i likhet med återhämtningsinstrumentet.

Det centrala vid bedömningen av förslagets överensstämmelse med grundlagen är att den nationella budgetsuveräniteten tryggas. Grundlagsutskottet har flera gånger ansett att Finlands ekonomiska ansvar ska granskas som en helhet för att utreda huruvida de begränsar riksdagens budgetmakt (GrUU 55/2017 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet har betonat behovet att skydda riksdagens budgetmakt (GrUU 28/2013 rd). Enligt stora utskottet och grundlagsutskottet (StoUU 2/2020 rd, GrUU 11/2020 rd) ska taket för Finlands ekonomiska åtaganden vara noggrant avgränsat och dessutom ska också räntor och andra kostnader beaktas i åtagandena. Också sannolikheten för att ansvaren realiserar ska kunna bedömas. Ytterligare förutsatte grundlagsutskottet (GrUU 11/2020 rd) att då förslag av det här slaget i anslutning till EU-medlemskapet i fortsättningen behandlas ska de ekonomiska åtagandena och riskerna bedömas kumulativt i statsrådets utredningar, med beaktande också av ärenden som redan avgjorts och ärenden som förväntas aktualiseras under den närmaste tiden. I den konstitutionella bedömningen måste det också särskilt vägas in om nya åtaganden kräver samtycke av Finland och om riksdagen har möjlighet att delta i beslutsfattandet gällande ansvarsförbindelserna (se GrUU 22/2011 rd, GrUU 12/2018 rd). Utskottet har betonat riskbedömningen som central med tanke på den konstitutionella bedömningen av ärendet (GrUU 14/2019 rd).

5.1 Riksdagens budgetmakt

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande 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. Sådana internationella förpliktelser som har konsekvenser som binder riksdagens budgetmakt har ansetts kräva riksdagens godkännande av andra orsaker (RP 1/1998 rd, s. 149 och GrUU 45/2000 rd).

Rådets beslut om systemet för egna medel berör riksdagens budgetmakt. Rådets beslut kan jämföras, såsom tidigare, med en sådan internationell förpliktelse som enligt 94 § 1 mom. i grundlagen kräver riksdagens godkännande.

När rådet i sinom tid fattar ett beslut om systemet för egna medel, förelägger statsrådet det till riksdagen för godkännande.

Godkännandeförfarandet för beslutet om systemet för egna medel tryggar riksdagens budgetmakt. Beslut om antagande av beslutet i rådet sker enhälligt. För att beslutet ska träda i kraft krävs godkännande av riksdagen.

5.1.1 Riksdagens utlåtnanden om det gällande beslutet om egna medel

Riskdagen godkände det gällande beslutet om egna medel (2020/2053) den 18 maj 2021⁴. Då riksdagen godkände beslutet om egna medel godkände man flera utlåtanden. De viktigaste utlåtandena med tanke på denna U-skrivelse är följande:

1. Riksdagen förutsätter att återhämtningsinstrumentet betraktas som en extraordinär engångslösning, att arrangemanget inte blir ett prejudikat och att Finland inte godkänner att motsvarande arrangemang upprepas eller blir permanent till sin natur.

6. Riksdagen förutsätter att Finland iakttar sina etablerade skattepolitiska ståndpunkter och inte godkänner överstatliga skatter som är skadliga för Finland.

7. Riksdagen förutsätter att utvecklandet av systemet för Europeiska unionens nya medel inte leder till att Finlands totala skattekvot stiger.

Såsom det konstaterats ovan innehåller kommissionens förslag till nytt beslut om egna medel inte något nytt förslag till finansieringsmodell i likhet med återhämtningsinstrumentet.

Kommissionens nya förslag till beslut om egna medel bedöms ur ett beskattningsperspektiv i avsnitt 5.5 nedan i denna promemoria.

5.2 Proportionaliteten och individualiteten i medlemsstatens finansieringsansvar

I systemet för Europeiska unionens egna medel är varje medlemsstats finansieringsansvar proportionerligt och individuellt, inte solidariskt. I regeringens proposition (RP 260/2020 rd) om godkännande av det gällande beslutet om egna medel lyfter man även fram att varje medlemsstats finansieringsansvar är individuellt, inte solidariskt (se bl.a. s. 3)

Systemet för egna medel bygger i princip på proportionalitetsprincipen, där varje medlemsstats betalningsandelar fastställs i proportion till de nivåer för betalningsandelarna som fastställs i själva beslutet om egna medel (särskilt de så kallade BNI-andelarna) och där medlemsstaternas betalningsandelar är förutsägbara och säkra och inte kan ändras om beslutet om egna medel inte ändras.

I beslutet om egna medel fastställs normalt årliga tak för egna medel och kategorier av egna medel som tillsammans fastställer medlemsstaternas betalningsskyldighet till unionen. I beslutet om egna medel fastställs inga betalningsskyldigheter i euro för medlemsstaterna. I det fastställs de grunder på vilka betalningsskyldigheterna bestäms. Betalningsskyldigheten grundar sig i huvudsak på medlemsstaternas BNI-andelar, som varierar från år till år beroende på den ekonomiska utvecklingen i unionen och i varje medlemsstat. I den procentandel av taket för egna medel som fastställts för att täcka de årliga anslagen för betalningar har utöver behovet av anslag för betalningar i unionens budget även beaktats behovet för marginalen i fråga om de åtaganden som budgeten ansvarar för.

Om medlemsstaterna försummar att betala sina avgifter till unionen ska kommissionen omedelbart vidta behövliga åtgärder för att driva in avgifterna och se till att betalningsandelarna för de andra medlemsstaterna som eventuellt har betalat kompletterande betalningsandelar återgår till rätt nivå. I rådets förordning nr 609/2014 föreskrivs det om metoderna och förfarandet för tillhandahållande av egna medel och likvida medel. Förordning nr 609/2014

⁴ RP 260/2020 rd; GrUU 14/2021 rd; RSv 54/2021 rd

innehåller bland annat bestämmelser om dröjsmålsränta och finansförvaltning. Den nuvarande sanktionsmekanismen för uteblivna betalningar är mycket strikt, vilket sannolikt har bidragit till att medlemsstaterna hittills alltid i tid har fullgjort sina skyldigheter att finansiera unionens budget.

Kommissionens förslag till beslut om egna medel avviker inte från det som nämns ovan när det gäller medlemsländernas betalningsskyldigheter.

5.2.1 Krismekanism – syfte, beslutsfattandemekanism samt noggrannhet och ansvarets maximibelopp

Kommissionen kan med hjälp av krismekanismen låna upp belopp på kapitalmarknaderna som därefter lånas ut till medlemsstaterna för att hantera konsekvenser av allvarliga kriser, svårigheter eller hot om sådana åren 2028–2034. Enligt förslaget är en betydande skillnad till återhämtningsinstrumentet det att det inte är möjligt att ge bidrag.

Det är rådet som genom en genomförandeförordning beslutar om införandet av en extraordinär och riktad krishanteringsmekanism från fall till fall med beaktande av den berörda krisens särdrag och behov. Det förfarande som fastställs i artikel 311.4 i FEUF iakttas med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande. Med stöd av artikel 311.4 i FEUF har det tidigare tagits i bruk en möjlighet att godkänna genomförandebestämmelser för systemet med unionens egna medel genom förordning, s.k. IMSOR-förordning⁵, i de gränser som fastställs i beslutet om egna medel.

Med rådets förordning godkänns också lånebeloppen. Om en sådan extraordinär krishanteringsmekanism aktiveras kommer den att genomföras i enlighet med reglerna i det mest relevanta programmet eller instrumentet.

Unionen kan redan idag bevilja medlemsstater eller tredjeländer lån. Det har varit brukligt att bestämmelser om kommissionens fullmakt att uppta lån utfärdas i relevant förordning om lånestöd. En förordning om lånestöd kan basera sig på exempelvis artikel 122 i FEUF som tillämpas på antingen befintliga eller på förhand noggrant avgränsade extraordinära situationer. Det kan dock anses vara tvivelaktigt hur denna rättsgrund kan tillämpas på olika odefinierade kriser. Därtill tilldelar inte artikel 122 i FEUF Europaparlamentet någon roll i beslutsfattandet. Dessa omständigheter har antagligen påverkat varför kommissionen har kommit fram till artikel 311.4 i FEUF i sitt beslut.

Beslutsförfarandet för aktivering av krismekanismen avviker från de författningssätt som hittills tillämpats och med vilka kommissionen har upptagit lån för att sedan bevilja det vidare till en medlemsstat. Man har inte tidigare utfärdat förordningar baserade på artikel 311.4 i FEUF i detta syfte. Beslutet om aktivering av mekanismen kan preliminärt ses vara en sådan genomförandebestämmelse som avses i artikel 311.4. Det är dock inte helt klart om artikel 311.4 i FEUF vore en lämplig rättsgrund för utfärdande av en rådsförordning om aktivering av fullmakt för upplåning. Dessutom är syftet med lånet att hantera konsekvenser av allvarliga kriser, svårigheter eller hot om sådana mycket vagt definierat och ger rådet omfattande prövningsrätt.

⁵ Rådets förordning (EU, Euratom) 2021/768 av den 30 april 2021 om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 608/2014

Med tanke på den konstitutionella bedömningen kan det anses vara positivt att man agerar inom ramen för unionens fördrags- och beslutssystem och att balansen mellan institutionerna inte rubbas på något sätt på grund av rådets och Europaparlamentets starka ställning (GrUU 10/2019 rd, GrUU 38/2018 rd, GrUU 28/2013 rd, GrUU 92/2012 rd, 3 § och GrUU 46/1996 rd, s. 2/II, GrUU 49/2010 rd, s. 4/II och s. 5/I som det hänvisas till däri). Denna observation gäller naturligtvis kommissionens förslag i sin helhet.

Det kapital som kommissionen lånar från lånemarknaden har inget tak. Maximibeloppet för kapitalet skulle endast vara begränsat indirekt genom ansvarsförbindelser som upplåningen medför och det årliga beloppet får inte under något år överstiga 0,25 procent av medlemsstaternas sammanräknade BNI. Kommissionens upplåning är begränsat till tiden 2028–2034, men det finns ingen bakre gräns i beslutet om egna medel för återbetalningen av lån. Då det saknas en bakre gräns för återbetalning av lån och upplåningen begränsas endast till beloppet för de årliga ansvarsförbindelserna, kan detta möjliggöra större lånekapital än det lånekapital på 350 miljarder euro som kommissionens uppskattat. Av dessa orsaker kan förslaget inte anses vara helt noggrant.

Som garanti för upplåningen för återhämtningsinstrumentet fungerar taket för egna medel förhöjt med 0,6 procentenheter. I övrigt grundar sig unionens befintliga upplåning på marginalen mellan finansieringsramen och taket för egna medel.

Den krismekanism som kommissionen föreslår är inte en solidarisk skuld. Juridiskt har medgäldenärer ansvar gentemot borgenären för egen och andras del, dvs. varje gäldenär ansvarar för att hela skulden betalas till borgenären. Nationellt finns bestämmelser om detta i lagen om skuldebrev (622/1947)⁶. Motsvarande ansvarsprincip gäller även internationellt och i EU-lagstiftningen (eng. ”*joint and several liability*”). Mekanismen inkluderar inte till exempel ansvar för en annan medlemsstats förbindelser som artikel 125 i FEUF.

I beslutet om egna medel föreskrivs om grunderna för medlemsstaternas betalningsskyldigheter som är proportionella. Om en medlemsstat som fått lån från krismekanismen inte tillgodoser sina skyldigheter gentemot unionen sköts unionens ansvar enligt det normala förfarande som beskrivs ovan i 5.2. Kommissionens förslag avviker således till denna del inte från gällande arrangemang.

5.3 Behandlingsordningen för godkännande av beslutet om egna medel⁷

Beslutsmekanismen för egna medel, m.a.o. enhälligt beslut av rådet samt medlemsstatens, såsom Finlands, grundlagsenliga godkännande innehåller dubbla förfaranden som skyddar

⁶ **Definition** Medgäldenärer har ansvar gentemot borgenären för egen och andras del, dvs. de har solidariskt ansvar. **Förklaring** Delad ansvarighet är enligt 2 § i lagen om skuldebrev (622/1947) huvudregel för medgäldenärers ansvar. Varje gäldenär ansvarar för att hela skulden betalas till borgenären. Om man avtalat annat om ansvarsfördelningen med borgenären är avtalet bindande. Då kan gäldenärerna ha uppdelat ansvar. Delad ansvarighet utgår från att varje medgäldenär ansvarar för en lika stor del av skulden, dvs. enligt antalet gäldenärer. Gäldenärerna kan dock avtala om att dela upp ansvaret, men detta påverkar inte borgenärens rätt. Varje gäldenär ansvarar trots uppdelningen för att hela skulden betalas till borgenären. Om en gäldenär är tvungen att betala mer än sin andel har denne regressrätt gentemot de andra gäldenärerna.

⁷ Grundlagsutskottet behandlade i ett utlåtande (GrUU 14/2021 rd) behandlingsordningen för regeringens proposition (RP 260/2020 rd) om godkännande av det gällande beslutet om egna medel.

Finlands nationella beslutanderätt, inklusive budgetmakt. Det kan konstateras att det inte föreslås några ändringar av den nuvarande beslutandemekanismen.

Behandlingsordningen för beslutet om egna medel kan bedömas först när ett förhandlingsresultat gällande beslutet om egna medel har uppnåtts och rådets beslut har i form av regeringens proposition lämnats in för nationellt godkännande.

Följande kan i detta skede konstateras om kommissionens förslag till beslut om egna medel.

Rådet godkänner beslutet med stöd av artikel 311 i FEUF och i beslutet fastställs bestämmelserna om systemet för egna medel. Rådet kan inrätta nya kategorier av egna medel eller upphäva en befintlig kategori.

Rättsgrunden för förslaget till beslut om egna medel kan bedömas vara helt tydlig och godtagbar förutom då egna medel gäller CORE. Dessutom förekommer det viss oklarhet kring en senare aktivering av krismekanismen. I sitt ställningstagande motsätter sig statsrådet krismekanismen och förhåller sig mycket kritiskt till egna medel som gäller CORE och därför bedöms dessa när det gäller behandlingsordningen inte närmare i detta sammanhang.

Inga kvantitativa eller kvalitativa ändringar i unionens funktion och övergripande arrangemang är förknippade med förslaget till beslut om egna medel. Det att man i unionens system för egna medel inför nya egna medel är ett förfarande enligt artikel 311 i FEUF och skulle vara normal utveckling av unionens funktion.

Unionens upplåning som stöder sig på marginalen för egna medel är sådan verksamhet som unionen redan bedriver och bygger på bestämmelser i den egna sekundärlagstiftningen. Förslaget till beslut om egna medel omfattar inte en fullmakt för kommissionen att uppta medel från kapitalmarknaden och dela ut dessa medel i form av bidrag.

På basis av tillgänglig information skulle det helhetsansvar inklusive risker i anslutning till förslaget till förordning om budgetram och förslaget till beslut om egna medel inte öka Finlands ansvar på ett sätt som kan äventyra budgetsuveräniteten eller finska statens möjligheter att ansvara för de skyldigheter som den har enligt Finlands grundlag.

Enligt statsrådet omfattar förslaget till beslut om egna medel inte bestämmelser som berör grundlagen eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. i grundlagen. I fråga om egna medel som gäller CORE bedöms saken i ett senare skede.

5.4 Finlands totalansvar och risker

5.4.1 Kalkylerade ansvar i anslutning till taken för egna medel

Höjningen av det årliga taket för betalningar i enlighet med beslutet om egna medel från 1,40 procent till 1,75 procent ökar Finlands kalkylerade årliga maximiansvar beräknat i 2025 års priser från cirka 4,1 miljarder euro under den innevarande perioden till cirka 5,3 miljarder euro. Den separata höjningen på 0,25 procentenheter av taken som föreslås för krismekanismen skulle höja de kalkylerade årliga ansvaren med cirka 0,8 miljarder euro.

Det kan inte anses sannolikt att det kalkylerade ansvaret följer taken för egna medel, men det bildar taken för de ansvar som medlemsländerna förbinder sig till i beslutet om egna medel.

Konkreta ansvar utgörs av finansieringen av EU:s budget samt de ansvarsförbindelser som täcks med marginalen mellan finansieringsramen och taken för egna medel.

5.4.2 Ansvarsförbindelser som anknyter till marginalen

Uppskattningarna av beloppen för de ansvarsförbindelser som täcks med marginalen och som beskrivs i detta avsnitt uppges till skillnad från andra siffror som gängse pris, eftersom det inte finns tillräcklig information på årsnivå för vissa ansvarsförbindelser med vilken man kunde ange ett fast pris.

Med marginalen täcks kreditrisker som beror på unionens kreditgivnings- och borgensbestämmelser. Kommissionen publicerar årligen en rapport gällande beloppet och sammansättningen av de villkorliga skulder som täcks med medel ur EU:s budget. Kommissionens senaste rapport *COM (2024) 507 final* beskriver situationen kring krediter och borgen före den 31 december 2023. Vid tidpunkten för kommissionens rapport bestod ansvarsförbindelserna av betalningsbalanslån som beviljats EU:s medlemsländer, lån inom ramen för europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM), Euratom-lån, lån inom ramen för Sure, lån inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens samt vissa beviljade lån till Ukraina (makroekonomiskt stöd + Ukrainafaciliteten). Det totala beloppet av dessa ansvar uppgick den 31 december 2023 till cirka 135 miljarder euro.

Sedan kommissionens rapport har en ny Ukrainafacilitet godkänts och med den kan Ukraina beviljas lån på högst 33 miljarder euro, en ny samarbetsmekanism för lån till Ukraina, där unionens ansvar är högst 18,1 miljarder euro samt ett försvarsindustriprogram SAFE, där taket för beviljade lån uppgår till 150 miljarder euro.

Kommissionens förslag till finansieringsram innehåller ett nytt låneinstrument Catalyst Europe på 150 miljarder euro som täcks med marginalen samt ett stödinstrument på 100 miljarder euro för Ukraina, där en odefinierad andel är lån som täcks med marginalen.

Med beaktande av befintliga, redan godkända ansvar och nya ansvar som kommissionen nu föreslår kan de ansvarsförbindelser som täcks med den normala marginalen under den kommande budgetramperioden stiga till cirka 585 miljarder euro, varav andelen för de nya instrument som kommissionen föreslår uppgår till högst 250 miljarder euro. Finlands ansvar för de lån och garantier som täcks med marginalen kan uppskattas med hjälp av Finlands BNI-andel som under den kommande budgetramperioden är uppskattningsvis cirka 1,52 procent. I detta fall är Finlands andel av dessa ansvarsförbindelser som täcks med marginalen i sin helhet cirka 8,9 miljarder euro, inklusive ränta, varav andelen av de nya instrument som kommissionen föreslår är högst cirka 3,8 miljarder euro, inklusive ränta.

Borgen för lån som beviljats inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens är en separat andel av taket för egna medel förhöjd med 0,6 procentenheter. De villkorliga skulder som orsakas av faciliteten för återhämtning och resiliens gäller endast lån som beviljats ur faciliteten, inte bidrag. Enligt kommissionens rapport *COM (2024) 507 final* uppgick det totala beloppet av dessa lån till 284 miljarder euro i slutet av 2023, varav Finlands kalkylerade ansvarsförbindelse uppgick till cirka 4,3 miljarder euro, inklusive ränta.

Kapitaltaget för upplåningen inom ramen för krismekanismen är enligt kommissionens uppskattning cirka 395 miljarder euro enligt gängse priser. Finlands kalkylerade ansvar av detta tak skulle vara cirka 6 miljarder euro, inklusive ränta. I avsnitt 5.2.1 redogörs för de oklarheter som är förknippade med kapitaltaken för upplåning inom ramen för krismekanismen.

Finlands ansvar för alla ovan nämnda villkorliga skulder vore således grovt uppskattat cirka 19,2 miljarder euro, varav andelen av de nya instrument som kommissionen föreslår skulle uppgå till cirka 9,8 miljarder euro.

Mellan taket för egna medel som kommissionen föreslår och budgetramen, de särskilda instrumenten och ansvarsförbindelserna återstår det ännu en oanvänd marginal på cirka 0,27 procent av EU27-ländernas BNI. Den oanvända marginalen behövs bland annat för att se till att taken för egna medel är tillräckliga även i situationer där medlemsstaternas ekonomiska utveckling och således den sammantagna BNI är svagare än förväntat. Den oanvända marginalen kan också göra det möjligt att i framtiden föreslå nya låneinstrument på basis av marginalen. Det är inte möjligt att på förhand bedöma sannolikheten av att det föreslås eller genomförs nya låneinstrument av den här typen.

5.4.3 Ansvarsrisker

Finska statens ekonomiska bärkraft belastas av att Finlands totalansvar, statsskuld och ansvarsförbindelser har ökat länge och kraftigt samt att riskbärkraften har blivit svagare och dessa är föremål för ökat tryck inom den närmaste framtiden bland annat med tanke på den svaga ekonomiska tillväxten, den ogynnsamma befolkningsutvecklingen och behovet av ökade försvarsuppgifter. Även andra EU-länder står inför samma utmaningar vilket ökar risken för att finansieringsansvaren realiserar. De långa tidsdimensionerna som ofta är förknippade med kommissionens låneinstrument ökar risker som hänför sig till finansieringsansvar, vilket även försvårar bedömningen av riskerna i Finlands ansvar.

På basis av tillgänglig information skulle Finlands ansvarsförbindelser inte öka till följd av kommissionens förslag på ett sätt som med tanke på risken kunde äventyra budgetsuveräniteten eller Finlands möjligheter att tillgodose sina grundlagsenliga skyldigheter.

Då man bedömer sannolikheten av att riskerna i ansvarsförbindelserna för de nya föreslagna lånefinansierade instrumenten, Catalyst Europe och krismekanismen, realiserar ska man beakta att finansieringsansvaret realiserar endast i fall att den medlemsstat som upptagit lånet inte återbetalar lånet till kommissionen. Sannolikheten att en sådan återbetalning försummas kan i regel anses vara liten även om det inte helt kan uteslutas med tanke på finansieringsansvarens långa tidsspänn och svårigheten med att förutse vad som sker i omvärlden. Det är skäl att konstatera att medlemsstaterna hittills inte försummat att återbetala sina lån.

5.5 Förslag om nya egna medel av skattenatur

Den föreslagna CORE-avgiften kan anses äga konstitutionell relevans med tanke på 81 § om statliga skatter och avgifter i grundlagen. Grundlagen gör ingen skillnad mellan skatter och avgifter. I förarbetet till grundlagen (RP 1/1998 rd) konstateras att enligt den vedertagna definitionen är en skatt en penningprestation som inte utgör ersättning eller vederlag för förmåner eller tjänster som det allmänna har givit den betalningsskyldige. Också användningsändamålet för skatten är således relevant för utredning av dess konstitutionella karaktär.

Kännetecknen för skatter och avgifter samt gränsdragningen mellan dessa har preciserats i grundlagsutskottets utlåtanden (bl.a. GrUU 61/2002 rd, GrUU 66/2002 rd, GrUU 67/2002 rd, GrUU 46/2004 rd, GrUU 12/2005 rd, GrUU 52/2010 rd). På basis av grundlagsutskottets utlåtanden ska prestationerna kunna specificeras med en viss noggrannhet så att avgiften som tas ut för prestationerna även är en avgift i konstitutionell bemärkelse. Dessutom ska avgiftens storlek och bestämningsgrund behålla en viss koppling till de kostnader som produktionen av

prestationen orsakar. Ju större skillnaden är, desto mer tyder prestationens karaktär på att det är fråga om skatt. Enligt grundlagsutskottets utlåtanden kan det vara av relevans huruvida det är frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Om det inte är möjligt att avstå från betalningsskyldigheten och skyldigheten gäller direkt med stöd av lag fysiska eller juridiska personer som uppfyller vissa kännetecken tyder prestationens karaktär på skatt.

Den föreslagna CORE-avgiften kan inte anses vara ett direkt vederlag för någon tjänst som en medlemsstat eller EU tillhandahåller. CORE-avgiften fastställs på basis av företagets omsättning och den tas ut av företag oavsett huruvida deras verksamhet är rent nationell eller gränsöverskridande. Enligt förslaget är det inte möjligt att avstå från skyldigheten att betala CORE-avgiften utan den påförs alla företag vars omsättning överstiger den föreslagna gränsen på 100 miljoner euro. På basis av dessa omständigheter kan CORE-avgiften med tanke på Finlands grundlag tydligt anses vara en skatt trots dess namn.

CORE-avgiften skulle vara ett intäktsförbart eget medel som företagen betalar direkt till EU. Medlemsstaterna skulle dock ansvara för insamlingen av den. Den egentliga mottagaren av CORE-avgiften skulle således vara EU istället för Finland. Dock med beaktande av att medlemsstaterna ansvarar för insamling av CORE-avgiften kan det anses att avgiften är en statlig skatt som avses i 81 § 1 mom. i grundlagen och som ska bedömas ur ett konstitutionellt perspektiv.

Egna medel från punktskatt på tobaksvaror TEDOR skulle däremot inte vara en skatt, utan en kalkylerad post som hänför sig till grunderna för tobaksbeskattningen. Förslaget medför inte skyldigheter för företag och det påverkar inte skatteintäkterna från punktskatten på tobaksvaror eller andra statliga inkomster.

6 Ålands behörighet

Förslaget har ingen direkt inverkan på Ålands ställning. Hur de andra författningsförslagen gällande budgetramen förhåller sig till den nationella lagstiftningen och Åland bedöms separat i egna U-skrivelser som ges i ett senare skede.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Den 16 juli 2025 lade kommissionen fram förslag till EU:s nästa budgetram för åren 2028–2034. Kommissionen kompletterade sina förslag den 3 september genom att meddela ytterligare sektorspecifika förordningsförslag.

Kommissionen presenterade sina förslag i allmänna rådet den 18 juli 2025. Behandlingen av förslagen i rådets tillfälliga MFF ad hoc-arbetsgrupp inleddes den 18 juli. Rådets arbetsgrupp för egna medel började behandla förslagen om egna medel den 22 juli 2025. Om budgetramen avtalas på Europarådsnivå. Såvida förhandlingarna framskrider enligt tidsramen för tidigare förhandlingsomgångar, ska medlemsstaterna enhälligt enas om budgetramen vid Europeiska rådets möte tidigast i slutet av 2026 eller under första halvåret 2027.

Europaparlamentet drog upp riktlinjer för sina prioriteringar för den kommande fleråriga budgetramen i sin resolution av den 7 maj 2025 (P10_TA(2025) 0090). Kommissionen presenterade sitt förslag för parlamentets budgetutskott den 16 juli 2025.

Medföredragande för den fleråriga budgetramen är Siegfried Mureşan (EPP, Rumänien) och Carla Tavares (S&D, Portugal). Medföredragande för de egna medlen är Sandra Gómez López (S&D, Spanien) och Danuše Nerudová (EPP, Tjeckien).

De övriga medlemsstaterna håller ännu på att formulera sina ståndpunkter.

8 Nationell behandling av förslaget

Statsrådets skrivelse jämte promemorior har beretts i finansministeriet. Promemorian presenterades i budget- och förvaltningsutskottet EU34 den 9 oktober 2025 och ställningstagandena till den behandlades i MFF-ledningsgruppen den 16 oktober 2025. Statsrådets ståndpunkter fastställdes i EU-ministerutskottet den 22 oktober 2025.

En separat E-skrivelse (E 73/2025 rd) om kommissionens övergripande delgivning har upprättats tidigare och den lämnades till riksdagen den 19 september 2025. Egna medel från punktskatt på tobaksvaror är tätt förknippad med revideringen av tobaksskattedirektivet som det meddelats en U-skrivelse (U 39/2025 vp) om den 18 september 2025.

9 Statsrådets ståndpunkt

De allmänna prioriteringar i förslaget till budgetram som kommissionen för fram är värda att understödja och stämmer överens med Finlands EU-nyckelmål. Statsrådet betonar att finansieringen bör fördelas i högre grad till de viktigaste politiska fokusområdena, såsom stärkandet av försvaret och konkurrenskraften.

Statsrådet understöder kommissionens förslag till att minska antalet rubriker i budgetramen och finansieringsprogram genom att slå samman de politiska sektorerna och programmen till större helheter för att bättre kunna hantera förändrade situationer och uppnå synergifördelar

Statsrådet anser att den totala nivå som kommissionen föreslår är för hög. I enlighet med regeringsprogrammet anser statsrådet att EU-budgeten bör hållas på en skälig nivå för att undvika att Finlands nettobidrag ökar. Statsrådet anser det vara viktigt att den kommande budgetramen granskas som en helhet.

Finlands ställning som nettobidragsgivare påverkas mest av budgetramens totala nivå.

Statsrådet anser det vara nödvändigt att EU-finansieringens fokusområden prioriteras och framhäver att Finlands mål bör bedömas på övergripande och strategiskt sätt. Det är nödvändigt att hitta en nivå som inte oskäligt ökar vår betalningsbörda, men som möjliggör viktiga satsningar, till exempel på försvaret och konkurrenskraften, och säkerställer att vi erhåller den finansiering som är viktigast för oss, såsom jordbruksfinansieringen. Statsrådet fäster särskild uppmärksamhet vid nivån av EU-avgifterna i en situation där de offentliga finanserna är allt mer trängda.

Särskild vikt bör fästas vid Finlands unika ställning som en stat vid unionens östra yttre gräns och som nettobidragsgivare i EU.

Statsrådet ser det som viktigt att EU:s mångåriga budgetram upprättas enligt principerna för god ekonomiförvaltning och budgetdisciplin.

Budgetramens flexibilitet, inklusive instrumenten utanför budgetramen

I enlighet med regeringsprogrammet förbinder sig regeringen starkt till att stödja Ukraina och återuppbyggnaden av landet och är öppen till olika finansieringslösningar för att stödja Ukraina. Statsrådet stöder kommissionens förslag till Ukrainareserven utanför budgetramen.

I fråga om den allmänna principen stöder statsrådet kommissionens mål att öka budgetramens flexibilitet.

Statsrådet betonar att i en föränderlig omvärld bör budgetramens flexibilitet ökas så att man under ramperioden kan i rätt tid och effektivt hantera eventuella kriser och andra oförutsedda behov, inklusive finansiering av eventuella nya fokusområden.

Statsrådet anser att det är positivt att kommissionen föreslår att flexibiliteten inom budgetramen ökas. Likaså är det förenligt med Finlands mål att minska antalet särskilda finansieringsinstrument utanför budgetramen och förenkla användningen av dem.

Statsrådet framhäver dock att ovan nämnda åtgärder bör genomföras så att det uppnås tillräcklig balans mellan principerna om flexibilitet å ena sidan och en förutsebar budgetdisciplin å andra sidan.

Vid förhandlingarna förhåller sig statsrådet i regel med reservation till sådana förslag av kommissionen som sannolikt ökar Finlands faktiska avgiftsandelar och som inte allmänt främjar principen om budgetdisciplin, såsom:

- i) förslaget att öka taket för flexibilitetsinstrumentet genom att styra inkomster från böter som unionen samlar in samt förfallna förbindelser till instrumentet;
- ii) förslaget att införa en flexibel deflator i stället för den nuvarande fasta;
- iii) förslaget att avlägsna taken för det enda marginalinstrumentet och andra element som förhindrar dess användning.

Enligt statsrådets åsikt bör det nya förslaget till budgetram ges minst två år före utgången av innevarande budgetramperiod.

Egna medel och krismekanismen

Statsrådet anser att systemet för egna medel bör vara enkelt, transparent, rättvist och administrativt kostnadseffektivt. Systemet bör ge tillräckliga och stabila resurser för att finansiera EU:s verksamhet.

Enligt regeringsprogrammet får utvecklingen av EU:s system för egna medel inte medföra relativa merkostnader för Finland. I takt med att förhandlingarna framskrider bör man granska att den helhetslösning som utarbetas är skälig och rättvis med tanke på Finlands betalningsställning.

Statsrådet har som mål att man med de eventuella nya egna medlen ska kunna uppnå genuint mervärde på EU-nivå i stället för att man genom lösningarna i praktiken överför medel från den nationella budgetarna till EU:s budget.

Finland motsätter sig de nya föreslagna lånefinansierade investeringsinstrumenten som grundar sig på gemensam skuld, dvs. krisinstrumentet och instrumentet Catalyst Europe.

Statsrådet förhåller sig öppet till kommissionens förslag att avstå från alla sänkningar av avgifterna.

Statsrådet understöder sänkningen av uppbördsprovisionen för insamling av traditionella egna medel till tio procent. Kommissionens förslag vore ekonomiskt förmånligt för Finland.

Statsrådet förhåller sig preliminärt positivt till kommissionens förslag att höja beräkningen av egna medel baserade på plastförpackningsavfall som inte materialåtervinns och att binda beräkningen till inflationen. Förslaget främjar unionens strategiska mål och bedöms vara ekonomiskt förmånligt för Finland. I det fortsatta arbetet bör man säkerställa att den föreslagna ändringen inte oskäligt ökar detaljerna i systemet för egna medel och inte gör det svårare att förutse hur EU-avgifterna fastställs.

Statsrådet anser att fördelningen av inkomster från det nuvarande systemet för handeln med utsläppsrätter från fasta anläggningar (s.k. ETS 1) till de nationella budgetarna bör bevaras oförändrad.

Statsrådet förhåller sig öppet till kommissionens förslag att överföra en del av inkomsterna som medlemsstaterna på basis av gränsjusteringsmekanismen till unionens budget som egna medel. Gränsjusteringsmekanismen som ett nytt unionsomfattande system skulle vara en ny finansieringskälla för EU:s budget.

Statsrådet förhåller sig i regel öppet till införandet av en betalningsandel som grundar sig på mängden icke-återvunnet el- och elektronikavfall som en inkomstkälla för EU:s budget. Förslagets syfte att stödja unionens strategiska oberoende i fråga om kritiska råvaror är värt att understödjas. Dessutom beräknas förslaget vara ekonomiskt förmånligt för Finland. I det fortsatta arbetet bör man utreda bland annat kvaliteten och jämförbarheten av den viktigaste statistiken för fastställande av de egna medel som föreslås samt eventuella incitamentkonsekvenser.

Statsrådet granskar öppet införandet av en betalningsandel som baserar sig på punktskatt för tobak som en inkomstkälla för EU:s budget. Förslaget baser sig på det utvidgade tillämpningsområdet för punktskatt på tobaksprodukter och de harmoniserade minimiskattesatserna, med vilka man eftersträvar hälsofördelar samt en minskning av snedvridningarna i den gränsöverskridande handeln. Förslaget beräknas vara ekonomiskt förmånligt för Finland. I det fortsatta arbetet bör man utreda bland annat beräkningsmetodernas enhetlighet och transparens.

Statsrådet framhäver den nationella behörigheten i beskattningsfrågor. Statsrådet förhåller sig mycket kritiskt till förslagen till nya egna medel av skattenatur – till exempel nya egna medel som baserar sig på avgifter som betalas av företag med en omsättning på över 100 miljoner euro (CORE). Enligt statsrådet skulle COREE vara en ny skatt för företag. På grund av detta verkar inte heller förslagets rättsgrund – 311 i FEUF – vara lämplig.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid kommissionens förslag att höja de årliga taken för systemet för egna medel. Det är möjligt att närmare bedöma en lämplig nivå för taken i ett senare skede av förhandlingarna om budgetramen.

Interinstitutionellt avtal om budgetsamarbete

Statsrådet anser det vara viktigt att utveckla det årliga budgetförfarande och institutionens samarbete kring budgeten.

Preliminärt förhåller sig statsrådet positivt till kommissionens förslag att ändra det interinstitutionella avtalet så att det är möjligt att avvika från de riktgivande beloppen för de program och instrument som godkänts i normal lagstiftningsordning med 20 procent i stället för 15 procent. Statsrådet lägger vikt vid den avgränsning som kommissionen föreslår, enligt vilken ovan nämnda ändring inte tillämpas på anslag som på förhand fördelas enligt medlemsstat.

Statsrådet kan godkänna att man i det interinstitutionella avtalet tar upp de av kommissionen föreslagna bestämmelserna om budgetkontroll i rådets författning som grundar sig på artikel 122 i EUF-fördraget.

Om helheten

Statsrådet granskar detaljerna i kommissionens förslag som en del av den övergripande finansieringsramen och preciserar sin ståndpunkt i och med förhandlingarna framskrider. Finlands slutliga ståndpunkter bildas på basis av den helhet som utarbetas i förhandlingarnas slutskede med beaktande av det bästa för Finland.