



2019/20:FPM6

Förordning om genomförande och finansiering av EU:s allmänna budget 2020 vid Storbritanniens utträde

Finansdepartementet

2019-11-13

Dokumentbeteckning

KOM (2019) 461

Förslag till Rådets förordning om åtgärder för genomförande och finansiering av unionens allmänna budget under 2020 i samband med Förenade Kungarikets utträde ur unionen

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 4 september 2019 förslag till vissa kompletterande åtgärder rörande EU:s budget för 2020 i händelse av att UK skulle lämna unionen utan att ratificera ett utträdesavtal. Ett i princip identiskt förslag avseende 2019 presenterades den 30 januari, se faktapromemoria 2018/19:FPM38. Förslaget är ett led i beredningsplaneringen för ett avtalslöst brexit och motiveras av det osäkra läget i UK vad gäller ratificering av utträdesavtalet.

Om utträdet sker utan ett avtal kvarstår budgetförbindelserna mellan EU och UK i hög grad men utan överenskomna rättsliga arrangemang. Ett sådant rättsligt tomrum skulle göra genomförandet av EU:s budget osäkert och svårt. Utgångspunkten är att UK enligt internationell rätt är skyldigt att leva upp till de finansiella åtaganden landet gjort under tiden som EU-medlem.

Kommissionen föreslår på grundval av artikel 352 i EUF-fördraget en förordning om åtgärder rörande genomförande och finansiering av EU:s allmänna budget för 2020 vid ett avtalslöst brexit. Syftet är att skapa en möjlighet att tillvarata unionens finansiella intressen i händelse av ett avtalslöst utträde.

I förslaget föreskrivs möjligheten för UK och brittiska rättssubjekt att vara berättigade till stöd från EU, enligt de rättsliga åtaganden som ingåtts före utträdesdagen, också under en begränsad period efter utträdet fram till den 31 december 2020.

Enligt förslaget skulle UK och brittiska rättssubjekt, samt rättssubjekt från andra medlemsstater, vilkas stödberättigande påverkas av det brittiska utträdet, fortsätta att dra nytta av finansieringen från EU-budgeten. Syftet med detta förslag är att undvika, eller åtminstone minimera, onödiga störningar för mottagare av finansiering inom EU:s utgiftsprogram.

Syftet är också att undvika problem med finansieringen av EU-budgeten och att tillförsäkra att ändamålsenlig finansiell kontroll kan utövas.

För att åtgärden ska få avsedd effekt måste UK genom skriftväxling bekräfta det föreslagna regelverket och dess bindande karaktär för – och tillämpning i – UK. Regelverket skulle efter UK:s accept innebära att utträdet i budgethänseende skjuts till årsskiftet 2020/21.

Regeringen välkomnar att kommissionen har tagit fram ett förslag som syftar till att skydda unionens finansiella intressen också för 2020 och som återspeglar principerna i utträdesavtalet vad gäller UK:s ansvar i förhållande till unionens budget. Regeringen välkomnar vidare att förslaget också omfattar det särskilda arrangemanget för reduktionen på finansieringen av UK:s rabatt

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

UK har begärt utträde ur EU enligt artikel 50 i EUF-fördraget vilket förväntas ske den 31 januari 2020, eller tidigare om utträdesavtalet har godkänts. Förhandlingar mellan EU och UK om ett avtal om utträde har pågått sedan sommaren 2017 och en förnyad uppgörelse mellan parterna nåddes i oktober 2019. Europeiska rådet (i artikel 50-format) och UK:s regering har ställt sig bakom överenskommelsen och en förlängning av förhandlingsperioden till 31 januari 2020 har godkänts. Därefter har godkännandeprocessen i brittiska parlamentet samt i Europaparlamentet tagit vid. Att denna kan slutföras är en förutsättning för att överenskommelsen slutligt ska kunna ingås och utträdesavtalet ska träda ikraft. Huvudscenariot är att UK utträder på ett ordnat sätt baserat på det överenskomna avtalet. I så fall kommer en övergångsperiod ta vid när UK lämnar. Perioden förväntas löpa till och med åtminstone utgången av 2020 med möjlighet till förlängning som längst till utgången av 2022. Den innebär att det mesta i praktiskt hänseende fortsätter som om landet var EU-medlem. Med hänsyn till att godkännandeprocesserna fortsatt pågår kan ett avtalslöst utträde inte uteslutas och det behövs beredskap för att hantera en sådan utveckling. Mot den bakgrunden pågår ett arbete såväl nationellt som inom EU för att planera och genomföra åtgärder för att möta allvarliga konsekvenser av ett avtalslöst brexit.

Som ett led i detta arbete antog kommissionen den 4 september 2019 förslag till en förordning om åtgärder rörande genomförande och finansiering av EU:s allmänna budget vid UK:s utträde ur unionen på grundval av art 352 i EUF-fördraget. Förslaget syftar till att skapa en möjlighet att tillvarata EU:s finanssella intressen under 2020 i händelse av ett avslöst utträde ur unionen.

Om utträdesuppgörelsen inte träder ikraft riskerar konsekvenserna för EU:s årsbudget för 2020 att bli stora eftersom ett finansieringsgap uppstår när UK lämnar unionen. I och med den senaste förlängningen av artikel 50-perioden är risken för ett avtalslöst utträde under 2019 eliminerad. I avsaknad av ett avtal måste någon annan form av finansiell uppgörelse eller reglering ske för att minimera de negativa konsekvenserna av ett eventuellt avtalslöst brexit för budgetåret 2020.

Till förslaget har fogats det särskilda arrangemang som vid förhandlingen om beredskapsförordningen för 2019 tillskapades för att omhänderta konsekvenserna av att systemet för egna medel inte längre skulle vara tillämpligt på UK efter landets utträde. Utan utträdesavttal förelåg en risk för att reduktionen på finansieringen av UK:s rabatt, som Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike åtnjuter, inte skulle tillämpas. Detta arrangemang tillförsäkrar att så sker, men i en annan form.

Förslagets syfte

Kommissionen fastställde i sitt meddelande Förberedelser inför Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen den 30 mars 2019: en beredskapsplan från den 13 november 2018 (se Faktapromemoria 2018/19: FPM17) vilka beredskapsåtgärder den planerar att vidta om inget utträdesavtal träder i kraft på utträdesdagen. Två centrala principer för det som presenteras i meddelandet är att beredskapsåtgärder varken bör reproducera 1) unionsmedlemskapets fördelar, eller 2) villkoren i en eventuell övergångsperiod enligt utkastet till utträdesavtal. Åtgärderna måste enligt kommissionens bedömning vara av tillfälligt slag.

Om en överenskommelse om utträdesavtal inte godkänns, kvarstår åtaganden och budgetförbindelser mellan EU och UK. I ett sådant läge saknas emellertid rättsliga arrangemang för infriande och genomförande av dessa. Detta gäller tills en utträdesöverenskommelse slutligen kan träda ikraft. Ett sådant rättsligt tomrum skulle försvåra genomförandet av EU:s budget och leda till en osäker situation för såväl unionen som den brittiska staten. Brittiska stödmottagare, och i vissa fall även stödmottagare i kvarvarande medlemsstater riskerar också att drabbas av det osäkra läget. Vidare uppstår en osäker situation för finansieringen av EU:s budget.

Förslaget från kommissionen är en beredskapsåtgärd vars huvudsakliga syfte är att skydda EU:s budget från de negativa konsekvenser som skulle uppstå i och med ett avtalslöst utträde under 2020. Syftet är att undvika, eller åtminstone minimera, störningar för mottagare av finansiering inom EU:s

utgiftsprogram och andra åtgärder såsom finansiell kontroll vid tidpunkten för utträdet och skydda EU-budgeten från inkomstbortfall. Förhoppningen är att förslaget kommer att underlätta en ekonomisk uppgörelse mellan unionen och UK avseende övriga ekonomiska förbindelser.

Kommissionens utgångspunkt är att UK enligt internationell rätt är skyldigt att leva upp till de finansiella åtaganden man gjort under tiden som EU-medlem. Kommissionen anger vidare att EU och UK även utan arrangemang är tvungna att fullgöra sina respektive skyldigheter som härrör från hela perioden för UK:s medlemskap.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget föreskriver möjligheten för UK och brittiska rättssubjekt att fortsatt vara berättigade till stöd från EU, enligt rättsliga åtaganden som ingåtts före utträdesdagen från och med utträdesdagen och fram till den 31 december 2020. Detta gäller även rättssubjekt från eller i andra medlemsstater, vilkas rätt till stöd påverkas av det brittiska utträdet.

Detta skulle enligt kommissionens bedömning mildra de negativa effekterna av utträdet för befintliga avtal och beslut och möjliggöra ett korrekt genomförande i enlighet med gällande regelverk och principer av de rättsliga åtaganden med UK och brittiska rättssubjekt som undertecknats eller antagits före utträdesdagen.

Eftersom UK skulle finansiera hela sin del av budgeten för 2020 skulle UK och brittiska rättssubjekt under 2020 vara berättigade till stöd enligt de villkor som föreskrivs i regelverken för respektive politikområde som kan leda till finansiering från unionens budget. Detta är i linje med målet att fullt ut genomföra den fleråriga budgetram (MFF) för 2014–2020 som fastställts medan UK var medlem av unionen. UK har dock inte rätt till ersättning för direktstöd inom jordbruket som betalas ut 2020. Undantagna från rätten till stöd är även åtgärder som inbegriper Europeiska investeringsbanken eller Europeiska investeringsfonden, samt deltagande i åtgärder som är känsliga ur säkerhetssynpunkt.

Förutom att ge UK och brittiska rättssubjekt rätt till stöd skulle förslaget också möjliggöra finansiering av åtgärder inom ramen för vilka medlemsstaterna och medlemsstaternas organ är stödmottagare, när sökandenas rätt till stöd är beroende av att UK är medlemsstat. Detta förutsatt att dessa särskilda åtgärder genomförs inom ramen för rättsliga åtaganden som ingåtts före utträdesdagen.

Rätten till stöd för UK och brittiska rättssubjekt skulle börja tillämpas först efter det att villkoren i förslaget har uppfyllts och UK har gjort sin första inbetalning till EU:s budget för perioden efter utträdet.

I praktiken innebär kommissionens förslag, om det antas och accepteras av UK, att såväl de potentiella budgeteffekterna som genomförandet av en alternativ finansiell uppgörelse skjuts till efter årskiftet 2020/21. Om ingen

överenskommelse skulle nås under 2019, kommer situationen i början av 2020 att vara likvärdig med den på utträdesdagen avseende de ömsesidiga åtaganden som gjorts av EU och UK på budgetområdet.

2019/20:FPM6

Villkor

Villkoren för att UK skulle omfattas av lösningen är att:

- UK för kommissionen skriftligen bekräftar sitt åtagande att fortsätta att betala ett bidrag till budgeten under 2020, beräknat på grundval av de beräknade egna medlen från UK i den godkända budgeten för 2020,
- en första inbetalning görs av UK, och
- UK för kommissionen skriftligen bekräftar åtagandet beträffande kontrollregelverk, så att unionen kan genomföra fullständiga revisioner och kontroller i överensstämmelse med tillämpliga regler.

Med tanke på rättssäkerhetsbehovet är det enligt kommissionens bedömning lämpligt att tillämpa en tidsfrist för uppfyllandet av villkoren. Kommissionen bör vidare besluta om när villkoren uppfyllts.

Under dessa villkor menar kommissionen att unionens ekonomiska intressen kommer att vara skyddade. Rätten till stöd för UK och brittiska rättssubjekt skulle upphöra att gälla om UK avbröt utbetalningarna, eller om betydande brister i utförandet av kontroller och revisioner har konstaterats.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på svenska regelverk.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Om ett utträdesavtal inte skulle uppnås innebär detta förslag, om det antas och accepteras av UK, att UK och brittiska stödmottagares rätt till stöd upprätthålls så länge som UK betalar sina bidrag enligt budgeten för 2020. Därför skulle inga budgetkonsekvenser uppstå avseende 2020 års budget, såsom den förväntas antas av Europaparlamentet i december 2019.

Till skillnad från det förslag till beredskapsförordning för 2019 som presenterades den 30 januari, omfattar det aktuella förslaget också det särskilda arrangemang som förhandlats fram för att omhänderta konsekvenser som följer av att systemet för egna medel inte blir tillämpligt vid ett utträde. Vid ett avtalslöst utträde skulle i annat fall den reduktion på finansieringen av UK:s rabatt som Sverige, Nederländerna, Tyskland och Österrike åtnjuter inte tillämpas. Arrangemanget är avsett att ge samma budgetkonsekvenser som fortsatt medlemskap under 2020 för samtliga medlemsstater, inklusive de som omfattas av en reduktion på finansieringen av UK-rabatten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är av högsta prioritet att säkra ett ordnat brittiskt utträde och därmed bör EU och dess medlemsstater göra vad som är möjligt för att underlätta ett brittiskt godkännande och undvika åtgärder som kan störa processen i UK. Samtidigt finns det en tydlig risk för ett avtalslöst utträde och det är nödvändigt att vidta åtgärder för att möta allvarliga konsekvenser av ett sådant utfall.

EU har sedan utträdet aviserades konsekvent hävdat att både unionen och UK bör fullgöra de skyldigheter som uppstått under hela den tid som UK varit medlem i unionen.

Regeringen välkomnar att kommissionen har tagit fram ett förslag som syftar till att skydda unionens finansiella intressen också för 2020 och som återspeglar principerna i utträdesavtalet vad gäller UK:s ansvar i förhållande till unionens budget. Regeringen välkomnar vidare att förslaget också omfattar det särskilda arrangemanget för reduktionen på finansieringen av UK:s rabatt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är allmänt positiva till förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet är sannolikt berett att rösta för förslaget och bidra till en snabb hantering så att ändringar kan träda i kraft i anslutning till UK:s utträde ur unionen, om så sker utan utträdesavtal.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 352 i EUF-fördraget och artikel 203 i Euratomfördraget kan respektive få unionen vidta lämpliga åtgärder, om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för politiken, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta.

Unionens budgetmyndighet förväntas anta EU:s budget för 2020 för att finansiera åtgärder och finansieringsprogram inom den fleråriga budgetramen 2014–2020 såsom de fastställts av unionens lagstiftare. Målen för den föreslagna åtgärden kan endast uppnås genom en åtgärd på unionsnivå.

Förslaget går enligt kommissionens bedömning inte längre än nödvändigt för att uppnå målen med åtgärden, eftersom det är begränsat till att avgöra de nödvändiga villkoren för fastställande av UK:s och brittiska enheters stödberättigande och är tidsbegränsat.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen siktar på en skyndsam behandling av förslaget då ikraftträdandet måste ske i tid för att bestämmelserna ska tillämpas från och med dagen efter den dag UK lämnar unionen utan ett utträdesavtal.

4.2 Fackuttryck/termer

Inte aktuellt.

Artiklar

Artikel 1 i förslaget redogör för syftet och förordningens omfattning. Omfattningen är begränsad till år 2020.

Artikel 2 reglerar betalningar från UK. UK ska den 1 januari 2020 eller inom 7 dagar efter förordningens ikraftträdande meddela att de avser bidra till budgeten i enlighet med förordningen. UK ska också meddela att de accepterar kontroller och revisionen i enlighet med EU:s regelverk. UK ska vidare den 20 januari 2020 eller inom 20 dagar efter förordningens ikraftträdande erlagga en första betalning i enlighet med förordningen.

I art. 3 regleras att UK ska fortsätta att följa EU-regelverken för kontroller, bedrägeribekämpning m.m. Kommissionen får enligt förslaget delegerade befogenheter att ändra de olika tidsfristerna.

I artikel 4 och 5 regleras UK:s deltagande i utlysningar m.m. Undantag finns för deltagande i EIB och deltagande i åtgärder som är känsliga ur säkerhetssynpunkt

Under förutsättning att dessa villkor är uppfyllda ska EU-budgetens utbetalningar till UK fortsätta.