



Genomförande av Lissabonfördraget på budgetområdet

Finansdepartementet

2010-04-20

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 71

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget

KOM (2010) 72

Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen för 2007-2013

KOM (2010) 73

Förslag till Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om samarbete i budgetfrågor

Sammanfattning

Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 innebär förändrade rättsliga förutsättningar på budgetområdet. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska en flerårig budgetram för EU fastställas genom en förordning som antas genom enhälligt beslut i rådet. Den fleråriga budgetramen ska fastställa beloppen för de årliga taken för åtagandebemyndiganden för varje utgiftskategori och taket för totala betalningsbemyndiganden. Kommissionen har presenterat ett paketförslag med ambitionen att föra över nuvarande regelverk i så stor utsträckning som möjligt. Paketet innehåller ett förslag till rådets förordning om budgetramen, ett förslag till nytt interinstitutionellt avtal på budgetområdet och förslag till vissa justeringar i budgetförordningen.

Regeringen anser att kommissionens förslag i stora delar innebär en teknisk överföring av gällande regelverk. Regeringen har dock invändningar mot att förslaget till förordning om budgetramen innehåller en bestämmelse, artikel 8(3), som inte respekterar innehållet i fördragets bestämmelse om den fleråriga budgetramen, artikel 312 i EUF-fördraget. Bestämmelsen innebär

att avsteg görs från fördragets krav på enhällighet vid beslutsfattandet under vissa omständigheter. Regeringen anser därför att denna bestämmelse i förslaget bör strykas.

Regeringen anser vidare att de instrument som idag regleras i det interinstitutionella avtalet (Europeiska solidaritetsfonden, Europeiska fonden för justering av globaliseringens effekter, Europeiska katastrofbiståndsreserven och flexibilitetsinstrumentet), och som kommissionen föreslagit ska regleras i det nya interinstitutionella avtalet, istället bör regleras i förordningen om budgetramen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Enligt EUF-fördraget ska en flerårig budgetram fastställas genom en förordning som antas genom enhälligt beslut i rådet. Den fleråriga budgetramen ska fastställa beloppen för de årliga taken för åtagandebemyndiganden för varje utgiftsrubrik och de årliga taken för betalningar och innehålla alla övriga bestämmelser som behövs för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl (artikel 312 EUF-fördraget).

Praxisen att anta en flerårig budgetram och bestämmelser för budgetdisciplin och samarbete mellan institutionerna har tillämpats i över 20 år, sedan den första budgetramen (tidigare benämnd finansiella perspektivet) fastställdes i ett interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Arbetssättet med fleråriga budgetramar har inneburit en mycket stor förbättring och förenkling av det årliga budgetförfarandet och samarbetet mellan institutionerna, och på så sätt bidragit till en stärkt budgetdisciplin.

Genom EUF-fördraget erkänns budgetramens roll som en grundsten för unionens budgetsystem, och det som har varit en framgångsrik praxis har därmed formaliserats i EU-rätten.

Den nu gällande budgetramen för 2007–2013 har antagits genom en överenskommelse mellan institutionerna, och utgör en del av det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning (nedan kallat det nuvarande interinstitutionella avtalet eller det nuvarande avtalet).

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag innebär att en del av bestämmelserna i det nuvarande interinstitutionella avtalet ska överföras till en ny förordning om den

fleråriga budgetramen (nedan kallad förordningen om budgetramen) och således bli en del av lagstiftningen. Enligt kommissionen måste en anpassning till EUF-fördraget ta hänsyn till att bestämmelserna i fråga, nu ska ingå i en annan typ av akt än tidigare, dvs. en förordning i stället för ett interinstitutionellt avtal.

Vissa av bestämmelserna i det nuvarande avtalet har blivit föråldrade genom att Lissabonfördraget trätt i kraft, andra ska införas i förordningen om budgetramen och andra i budgetförordningen. Budgetförordningens uppgift enligt EUF-fördraget är särskilt att ”ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande...”. Lydelsen har inte ändrats jämfört med EG-fördraget, förutom att förordningen nu ska antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet (dvs. genom medbeslutande).

Kommissionens förslag innebär dessutom ett nytt interinstitutionellt avtal för de bestämmelser som inte passar i någon av de två förordningarna. Detta tillvägagångssätt har stöd i fördraget, där vikten av samarbete mellan institutionerna betonas i artikel 295 EUF-fördraget: ”Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska 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.” Därigenom bekräftas och rekommenderas alltså praxisen att reglera samarbete mellan institutionerna genom interinstitutionella avtal.

Med utgångspunkt i kraven i EUF-fördraget bygger överföringen av bestämmelser från det nuvarande interinstitutionella avtalet till de olika lagstiftningsakter och avtal som ska avlösa det på följande faktorer:

1. Många av bestämmelserna i det nuvarande avtalet har blivit föråldrade genom att Lissabonfördraget trätt i kraft:
 - Bestämmelserna om åtskillnad mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter och om maximal ökningstakt, liksom de därtill knutna bestämmelserna om klassificering av utgifter (bilaga III i det nuvarande avtalet).
 - Många av reglerna om interinstitutionellt samarbete på budgetområdet har också blivit föråldrade på grund av det nya budgetförfarande som införs genom Lissabonfördraget (avskaffandet av den andra behandlingen, införandet av en förlikningskommitté med en tidsfrist om 21 dagar och möjligheten för kommissionen att ändra sitt budgetförslag fram till dess att förlikningskommittén sammankallas, etc.)
2. De punkter i det nuvarande avtalet som direkt gäller budgetramen överförs till den nya förordningen om budgetramen. Detta gäller alla bestämmelser om revidering av budgetramen, årlig justering, justering med anledning av utvidgning av unionen, period under vilken budgetramen gäller och konsekvenser om ingen budgettram har kunnat antas, samt bestämmelserna i bilaga I om taken för de olika rubrikerna.

3. Några av bestämmelserna i det nuvarande avtalet passar inte i förordningen om budgetramen, utan bör hellre föras in i budgetförordningen eller dess genomförandebestämmelser (regler om finansieringsöversikter bör t.ex. sammanföras i budgetförordningen).
4. Återstående bestämmelser, som uteslutande gäller formerna för det interinstitutionella samarbetet i linje med EUF-fördraget, bör tas upp i det nya interinstitutionella avtalet. På så sätt bibehålls balansen mellan budgetmyndighetens två parter, samtidigt som det ges ett tillräckligt manöverutrymme för att utveckla det nya budgetförfarandet inom fördragets ramar.

För att främja en helhetssyn läggs förslagen om den nya förordningen om budgetramen, förslag till ändringar i budgetförordningen och det nya interinstitutionella avtalet fram samtidigt, och förslagen bör också enligt kommissionen förhandlas och antas som ett paket eftersom de är avsedda att komplettera varandra.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget har inga effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I det nuvarande interinstitutionella avtalet finns en regel om att revideringar av budgetramen upp till 0,03 procent av EU:s BNI kan beslutas med kvalificerad majoritet i rådet. Regeln har inneburit ökad EU-avgift för Sverige under den tid nuvarande avtal har gällt då regeln utnyttjats minst en gång per år sedan avtalet slöts. Kommissionens förslag till förordning om budgetramen innebär att denna regel bibehålls trots oklart rättsläge. Skulle kommissionens förslag antas riskerar artikel 8(3) i förslaget få budgetära konsekvenser för den svenska statsbudgeten genom ökad svensk EU-avgift. Maximalt utnyttjande av regeln skulle innebära en ökad svensk EU-avgift om ca. 1 miljard kronor per år.

Det kan ifrågasättas om artikel 8(3) i förslaget till förordning om budgetramen är förenlig med EUF-fördraget. Det är i princip inte tillåtet att i en rättsakt lägga in en sekundär rättslig grund som förskriver en annan beslutsprocedur än den procedur som föreskrivs enligt rättsaktens rättsliga grund i EUF-fördraget (jämför EU-domstolens dom i mål C-133/06).

Kommissionen har identifierat och accepterat detta i och med att man i artikel 3 och 10 i förslaget till förordning om budgetramen tagit bort tidigare hänvisning till punkt 3 i det nuvarande avtalet, dvs. att rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet i dessa fall. Kommissionen motiverar dessa

ändringar med hänvisning till att det strider mot fördraget. Av samma skäl har kommissionen sett sig tvungen att ändra ordalydelsen i artikel 8(3) i förslaget (jämfört med punkt 22 i det nuvarande avtalet) så att budgetmyndigheten inom ramen för budgetprocessen ska kunna göra en anpassning av den fleråriga budgetramen med ett belopp motsvarande upp till 0,03 procent av EU:s BNI.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att förslagen om en förordning om budgetramen, ett nytt interinstitutionellt avtal och förändringar i budgetförordningen ska ses som en teknisk överföring av gällande regelverk. Samtidigt måste EUF-fördraget respekteras.

Regeringen anser att kommissionens förslag till förordning om budgetramen i stora delar är en teknisk överföring av gällande regelverk. Regeringen anser dock inte att kommissionens förslag till artikel 8(3), 0,03 procentregeln, i förslaget till förordning om budgetramen respekterar artikel 312 i EUF-fördraget. Regeringen anser att denna artikel bör strykas.

Regeringen anser vidare att inrättandet av de instrument (Europeiska solidaritetsfonden, Europeiska fonden för justering av globaliseringens effekter, Europeiska katastrofbiståndsreserven och flexibilitetsinstrumentet) som kommissionen föreslagit ska regleras i det nya avtalet bör istället regleras i förordningen om budgetramen. Instrumenten är en integrerad del av budgetramen och för att respektera artikel 312 i EUF-fördraget bör inrättandet av dessa regleras i förordningen om budgetramen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet medlemsstater har intagit en ståndpunkt som ligger mycket nära regeringens. En majoritet av medlemsstaterna anser: i) att en teknisk överföring med anledning av Lissabonfördraget bör ske, vilket också framgår av rådets budgetriktlinjer till kommissionen inför årets budgetprocess; ii) att 0,03 procentsregeln inte är förenlig med EUF-fördraget och iii) att inrättandet av övriga instrument bör regleras i förordningen om budgetramen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu ingen ståndpunkt i ärendet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 312 EUF-fördraget. Beslut om en förordning antas enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande. Rådet fattar beslut med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet.

Artikel 295 EUF-fördraget. Europaparlamentet, rådet och kommissionen får med beaktande av fördragen ingå interinstitutionella avtal som kan vara bindande.

Artikel 322 EUF-fördraget. Beslut om en förordning antas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 EUF-fördraget, och efter att ha hört revisionsrätten. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer förhandlas i rådet under våren. Därefter kommer rådet förhandla med Europaparlamentet eftersom Europaparlamentet måste godkänna rådets förslag i enlighet med det särskilda lagstiftningsförfarandet. Det är i nuläget oklart hur lång tid förhandlingen kan förväntas ta.

4.2 Fackuttryck / termer

Fleråriga budgetramen: Den fleråriga budgetramen (2007-2013) är indelad i fem budgetrubriker (med vissa underkategorier), se tabell nedan. Taken för

respektive rubrik får inte överskridas. Medel får heller inte flyttas mellan rubrikerna.

2009/10:FPM65

Rubrik
1.A Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning
forskning,
utbildning (t.ex. Erasmus),
infrastruktur
m.m.
1.B Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning
strukturfonderna
sammanhållningsfonden
2 Skydd och förvaltning av gemensamma naturresurser
GJP (direktstöd och marknadsåtgärder)
GJP (landsbygdsutveckling)
Gemensamma fiskepolitiken
m.m.
3 Medborgarskap
migration
rättsligt samarbete
kultur
m.m.
4 EU som global partner
Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
bistånd
m.m.
5 Administration