



Den fleråriga budgetramen 2014-2020 och systemet för egna medel

Finansdepartementet, Statsrådsberedningen

2010-08-01

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 500

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - En budget för Europa 2020

KOM (2011) 398

Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen för 2014-2020

KOM (2011) 403

Utkast till interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning

KOM (2011) 510

Förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel

KOM (2011) 511

Förslag till rådets förordning om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel

KOM (2011) 512

Förslag till rådets förordning om metoder och procedurer för att göra traditionella och BNI-baserade egna medel tillgängliga och om instrument för att möta kontantkraven

Sammanfattning

Den 29 juni 2011 presenterade kommissionen sitt förslag till EU:s fleråriga budgetram för åren 2014-2020. Kommissionens budgetpaket består bl.a. av

ett förslag till förordning för en flerårig budgetram för 2014-2020 och ett meddelande om EU:s budgetram – En budget för Europa 2020. Samtidigt presenterade kommissionen förslag till beslut och förordningar om systemet för egna medel – budgetens inkomstsida. Dessa initiativ kommer att ligga till grund för omfattande förhandlingar dels i rådet, dels mellan rådet och Europaparlamentet under de kommande 12-18 månaderna.

Centrala delar i kommissionens förslag är att den samlade utgiftsnivån (åtaganden) kommer att öka reellt sett med 70 miljarder euro över perioden eller med 7 procent jämfört med i dag. Kommissionen föreslår, räknat över hela perioden, ökade utgifter på områden som forskning och utveckling, innovationer, utbildning, infrastruktur, rättsliga och inrikes frågor samt utrikespolitik. Samtidigt föreslås endast marginella utgiftsminskningar för den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken.

För budgetens inkomstsida föreslås två nya egna medel: en skatt på finansiella transaktioner och en EU-mervärdesskatt. Kommissionen föreslår också att nuvarande rabattarrangemang ska upphöra och ersättas av ett system med klumpsummor. Värdet på Sveriges rabatter minskar med över 40 procent jämfört med i dag.

Regeringen uppskattar kommissionens ansträngningar med att presentera ett förslag till ny budgetram i god tid inför nästa budgetperiod. Förslaget svarar dock inte upp mot dagens ekonomiska verklighet. Utgiftsnivån är sammantaget alltför hög och utgiftssidan saknar tillräcklig modernisering och nödvändiga omprioriteringar.

Det är positivt att kommissionens förslag innebär öknings på områden som bidrar till tillväxt och som har ett tydligt europeiskt mervärde. Men satsningarna kan endast tillåtas om minst motsvarande minskningar görs inom andra politikområden och regeringen är starkt kritisk till att besparingar och reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken inte är mer omfattande.

Regeringen anser sammantaget att utgiftsnivån är alltför hög.

Regeringen motsätter sig minskningen av värdet på Sveriges rabatter och införandet av nya egna medel. Regeringen motsätter sig vidare att de nationella parlamenten frångår möjligheten att styra över storleken på de skatter som föreslås som nya egna medel och ställer sig frågande till om det över huvud taget finns stöd i fördraget för att inrätta nya egna medel i form av en EU-skatt.

1.1 Ärendets bakgrund

I enlighet med Fördraget om EU:s funktionssätt (artikel 312) ska rådet och Europaparlamentet anta en förordning som fastställer det fleråriga finansiella ramverket (den fleråriga budgetramen) för EU:s budget.

Den nuvarande budgetramen, som före Lissabonfördragets ikraftträdande benämndes det finansiella perspektivet, omfattar perioden 2007-2013. Före Lissabonfördraget reglerades budgetramen i ett interinstitutionellt avtal mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

Den 29 juni 2011 presenterade kommissionen ett förslag till förordning för en flerårig budgetram för perioden 2014-2020, utkast till interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen samt ett meddelande om EU:s budgetram – En budget för Europa 2020. Samtidigt presenterade kommissionen förslag till beslut och förordningar om systemet för egna medel – budgetens inkomstsida.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens initiativ består av ett förslag till förordning om budgetramen som ska gälla under perioden 2014-2020, ett utkast till interinstitutionellt avtal och ett meddelande om inriktningen på budgetramen. Förordningen utgör den rättsligt bindande bestämmelsen för de årliga taken för åtagandebemyndiganden för respektive utgiftsrubrik samt de årliga taken för betalningsbemyndiganden totalt. Vidare anger förslaget, tillsammans med utkastet till interinstitutionellt avtal, övriga bestämmelser som behövs för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl. Meddelandet beskriver inriktningen på kommissionens förslag till flerårig budgetram, de politiska övervägningar som ligger till grund för förslaget och inriktningen på kommande förslag till förordningar inom de olika politikområdena.

För EU-budgetens inkomstsida består förslagen av ett förslag till rådets beslut, ett förslag till rådets förordning med genomförandebestämmelser och ett förslag till rådets förordning med ytterligare genomförandebestämmelser som reglerar hur uppbörden av egna medel ska gå till.

1.2.1 Förslag till förordning om den fleråriga budgetramen

Utgiftstaken i budgetramen

I förslaget till förordning (artikel 2.1) framgår att Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska, under budgetförfarandet och vid genomförandet av årsbudgeten, vara bundna av de årliga utgiftstak som anges i budgetramen.

Kommissionens förslag innebär en total nivå för åtagandebemyndiganden på 1 025 miljarder euro i 2011 års priser för perioden 2004-2020, motsvarande

1,05 procent av EU:s BNI. Betalningsbemyndigandena föreslås uppgå till totalt 971 miljarder euro, motsvarande 1,0 procent av EU:s BNI. Det kan jämföras med nivån i beslutet för budgetramen 2007-2013 där åtagandena uppgick till 977 miljarder euro samt betalningarna till 925 miljarder euro omräknat till 2011 års priser.

Kommissionens förslag innehåller ett antal instrument som ligger utanför utgiftstaket i budgetramen. Totalt uppgår nivån för dessa instrument till 58 miljarder euro i 2011 års priser (37 miljarder euro 2007-2013). Totalt innebär det ett utgiftstak för budgetramen inklusive instrument utanför utgiftstaket på 1 083 miljarder euro, motsvarande 1,11 procent av EU:s BNI. Sammantaget innebär detta en ökning av de totala utgifterna, inklusive de instrument som ligger utanför utgiftstaket i budgetramen, med 70 miljarder euro i fasta priser eller med 7 procent.

Förordningsutkastet (artikel 3.1) anger att den sammanlagda summan av betalningar ett enskilt budgetår inte får överskrida det tak som gäller för dessa i egna medelbeslutet.

Budgetramens längd

Budgetramens längd föreslås förbli 7 år (artikel 1).

Budgetens utgiftsstruktur

Kommissionen föreslår en i stora drag oförändrad utgiftsstruktur jämfört med nuvarande budgetram, men med vissa förändringar. Dessa syftar till en renodling av politikområdena och en tydligare koppling till Europa 2020-strategin. Följande struktur föreslås:

1. Smart tillväxt för alla

varav: Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

2. Hållbart tillväxt: naturresurser

varav: Marknadsrelaterade utgifter och direktstöd

3. Säkerhet och medborgarskap

4. Globala Europa

5. Administration

varav: Administrativa kostnader för institutionerna

Rubrik 1 byter namn till "Smart tillväxt för alla" (tidigare Hållbar tillväxt). Den tidigare uppdelningen på två underrubriker tas bort, men ett deltag införs för sammanhållningspolitik plus infrastrukturinvesteringar. Rubrik 2 byter namn till "Hållbar tillväxt: naturresurser" (Bevarande och styrning av naturresurser), men nuvarande deltag för marknadsrelaterade åtgärder och direktstöd behålls. Rubrik 3 byter namn till "Säkerhet och medborgarskap" (Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa) och den tidigare uppdelningen på två underrubriker tas bort. Rubrik 4 byter namn till "Globala Europa" (EU

som en global aktör). I rubrik 5 införs ett deltak för administrativa kostnader för institutionerna. Den nya strukturen innebär även omflyttningar av instrument mellan utgiftsrubriker (se redovisning per utgiftsrubrik nedan).

Antalet rubriker minskas därmed i praktiken från sju till fem. Deltak innebär en asymmetrisk gräns inom utgiftsrubriken i den meningen att det sätter ett tak för utgifter inom det aktuella området men möjliggör att flytta outnyttjade marginaler och omfördela resurser budgeterade för program och åtgärder inom deltaget till andra program och åtgärder under samma utgiftsrubrik.

Budgetramens flexibilitet

Kommissionen menar att åtagandebemyndiganden utöver utgiftstaket i budgetramen får användas om detta är nödvändigt (artikel 2.2). Syftet enligt kommissionen är att säkra finansiering vid exceptionella och tvingande omständigheter. Kommissionens förslag innebär att:

- Katastrofbiståndsreserven, Globaliseringsfonden, Solidaritetsfonden och Flexibilitetsinstrumentet kvarstår.
- En katastrofreserv för jordbrukssektorn införs.

Beloppen för dessa instrument och närmare bestämmelser för hur de ska användas ska, enligt förslaget, fastställas i det interinstitutionella avtalet (punkt 7-14). En höjning föreslås av de årliga maximibeloppen för flexibilitetsinstrumentet och reserven för katastrofbistånd. Vidare förlängs möjligheten att använda outnyttjade delar av de årliga maximibeloppen under kommande budgetår till att även omfatta år n+3 för flexibilitetsinstrumentet och möjligheten att använda outnyttjade delar år n+1 införs för katastrofbiståndsreserven. Beloppet för globaliseringsfonden föreslås minska, men kommissionen har för avsikt att förenkla förfarandena för att utnyttja fonden och bredda fonden till att omfatta jordbrukare som påverkas av globalisering.

Vidare innebär kommissionens förslag att en marginal för oförutsedda omständigheter med omfattande ekonomiska konsekvenser, uppgående till högst 0,03 procent av EU:s BNI ska fastställas varje år utöver utgiftstaken, men inom taket för egna medel (artikel 4.1c; punkt 15 IIA).

Förordningen fastställer att instrument som får mobiliseras utanför budgetramen och lånegarantier via EU:s budget måste vara förenliga med taket för egna medel (artikel 3.1).

- Kommissionen föreslår att följande instrument ska ligga utanför utgiftstaket i budgetramen och taket för egna medel:
- Europeiska utvecklingsfonden (ingen förändring jämfört med idag).
- ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) och GMES (Global Monitoring for Environment and Security) (ligger under utgiftstaket idag).

- En ny fond för klimat och biodiversitet.

Övriga bestämmelser i kommissionens förslag

Kommissionens förslag till förordning innehåller bestämmelser som:

- Föreskriver de tekniska justeringar som kommissionen ska göra inom det årliga budgetförfarandet för att räkna om åtaganden och betalningar till löpande priser, beräkna den tillgängliga marginalen samt beräkna det absoluta beloppet för marginalen för oförutsedda utgifter (artikel 4).
- Föreskriver att kommissionen ska, i samband med den tekniska justeringen för 2018, justera de sammanhållningsmedel som avdelats för medlemsstaterna om en medlemsstats samlade bruttonationalprodukt (BNP) för åren 2014–2016 avvikit med mer än +/- 5 procent från den samlade BNP som beräknades när rambeloppen för 2014–2020 fastställdes (artikel 5).
- Möjliggör att föra över outnyttjade anslag för 2014 från strukturfonderna, Sammanhållningsfonden, Fonden för landsbygds utveckling och Europeiska fiskerifonden, till påföljande år om det tar lång tid att förbereda och anta rättsakterna eller programmen i början av budgetramen (artikel 7).
- Reglerar förfarandet vid återföring av medel som tillfälligt dragits in för Sammanhållningsfonden i underskottsförfarandet. Åtaganden som varit tillfälligt indragna år n får inte överföras längre än till år n+2 (artikel 8).
- Reglerar förfarandet vid eventuella revideringar och justeringar av budgetramen (artikel 9-11).
- Sätter ett högsta belopp på 7 miljarder euro i 2011 års priser för europeiska system för satellitnavigering (Egnos och Galileo) under perioden 2014-2020.
- Fastställer att kommissionen ska utföra en halvtidsutvärdering av budgetramen under 2016 (artikel 15).

1.2.2 Kommissionens meddelande

Meddelandet beskriver inriktningen på kommissionens förslag till flerårig budgetram för 2014-2020 och de politiska övervägningar som ligger till grund för förslaget. Enligt kommissionen innebär förslaget en liten budget som ska investeras i medlemsstaterna för att gynna Europeiska unionen och dess medborgare och bidra till att uppnå målen i Europa 2020-strategin. Det ska ske genom ökade satsningar på forskning och innovation, utbildning, utveckling av små och medelstora företag och infrastruktur. Den gemensamma jordbrukspolitiken ska göras mer resurseffektiv, tillhandahålla högkvalitativa livsmedel och bidra till miljöarbetet och kampen mot

klimatförändringen. Budgetramen ska genomsyras av solidaritet med de fattigaste medlemsstaterna och regionerna, hantera migrationens utmaningar och katastrofer, bidra till energitrygghet och solidaritet med människor i tredje länder.

Budgeten ska fokusera på områden som kommissionen bedömer tillför ett stort mervärde:

- Politik som hanteras på EU-nivå (t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken).
- Solidaritet mellan medlemsstater och de svagaste regionerna.
- Åtgärder för den inre marknaden och som medlemsstaterna inte kan finansiera själva (alleuropeiska investeringar i infrastruktur).
- Synergier, stordriftsfördelar och gemensamma lösningar (t.ex. världsledande forskning och innovation, samarbetet om inrikes frågor, migration och rättsliga frågor).
- Gemensamma utmaningar (t.ex. på områden som miljö, klimatförändringar, humanitärt bistånd, demografiska förändringar och kultur).

De program och de instrument som ingår i budgetramen ska kännetecknas av:

- Fokus på resultat och genomförandet av Europa 2020-strategin samt på ett begränsat antal viktiga prioriteringar och åtgärder.
- Förenkling av de allmänna budgetbestämmelserna (budgetförordningen) och de sektorspecifika reglerna.
- Konditionalitet för att sätta fokus på resultaten. Samstämmighet mellan EU:s övergripande ekonomiska politik, EU:s budget och sund makroekonomisk politik.
- Mobilisering av investeringar och samarbete med den privata sektorn.

Viktigare förändringar inom politikområden

Kommissionen föreslår en gemensam strategisk ram för forskning, innovation och teknisk utveckling (Horisont 2020) som ska grundas på tre huvudområden; spetskompetens i den vetenskapliga basen; att lösa samhällsproblem samt att skapa industriellt ledarskap och öka konkurrenskraften. Kommissionen föreslår att 80 miljarder euro anslås till det gemensamma strategiska ramverket för perioden 2014–2020. Denna finansiering kommer att kompletteras av stöd till forskning och innovation inom strukturfonderna.

Kommissionen föreslår ett integrerat program för utbildning, yrkesutbildning och ungdom som omfattar 15,2 miljarder euro för perioden 2014–2020.

Kommissionen föreslår en ny infrastrukturfond (Ett sammankopplat Europa) för stöd till investeringar i transport- och energiinfrastruktur samt informations- och kommunikationsinfrastruktur (ersätter TEN-T, TEN-E och Säkra nät). Fonden ska också kunna användas för innovativa finansieringsinstrument genom nära samarbete med EIB och andra offentliga investeringsbanker. Kommissionen föreslår att 40 miljarder euro anslås till fonden för perioden 2014–2020, vilket kompletteras med ytterligare 10 miljarder euro i Sammanhållningsfonden.

Inom sammanhållningspolitiken föreslås en ny mellankategori för regioner med en BNP på 75-90 procent av genomsnittet. Vidare föreslås att maxtaket för hur mycket stöd en medlemsstat kan erhålla sänks från 3,2-3,8 till 2,5 procent av BNI. En sänkning av EU:s medfinansiering föreslås, men med en tillfällig ökning för medlemsländer som mottar t.ex. betalningsbalansstöd. Vidare avser kommissionen att stärka konditionaliteten vid erhållandet av stöd. Kommissionen föreslår att 336 miljarder euro anslås för perioden 2014–2020. Detta belopp omfattar 162,6 miljarder euro för konvergensregioner, 38,9 miljarder euro för övergångsregioner, 53,1 miljarder euro för konkurrenskraftsregioner, 11,7 miljarder euro för territoriellt samarbete samt 68,7 miljarder euro för Sammanhållningsfonden. En särskild budgetpost på 0,9 miljarder euro föreslås för de ultraperifera och de glest befolkade regionerna.

En förändring i sak vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken är att 30 procent av direktstödet ska villkoras med uppfyllandet av vissa miljökrav, s.k. förgröning. En annan viktig förändring som föreslås är utjämning av direktstödsnivåerna mellan gamla och nyligen tillträdna medlemsstater genom att höja stödnivåerna för de medlemsstater som har lägst nivå och minska nivåerna för de som har högst ersättning. Vidare föreslås att medel ska kunna flyttas mellan direkt- och marknadsstöd och landsbygdsutvecklingsstöd. En särskild krismekanism (katastrofreserv för jordbrukssektorn) införs som jordbrukarna ska kunna utnyttja vid t.ex. marknadsstörningar till följd av problem med säkra livsmedel. Kommissionen har för avsikt att utvidga globaliseringsfonden till att omfatta även jordbrukare. Vidare öronmärks medel för FoU inom jordbrukssektorn inom utgiftsrubrik 1, säkra livsmedel flyttas till rubrik 3 och livsmedelsbistånd till de sämst ställda flyttas till rubrik 1. Kommissionen föreslår totalt 383 miljarder euro för utgiftsrubrik 2 för perioden 2014–2020, varav 281,8 miljarder euro anslås för direkt- och marknadsstöd i den gemensamma jordbrukspolitiken och 89,9 miljarder euro för landsbygdsutveckling. Till det kommer utgifter relaterade till jordbrukssektorn utanför utgiftsrubrik 2 motsvarande 15,2 miljarder euro.

Kommissionen föreslår totalt 18,5 miljarder euro för utgiftsrubrik Säkerhet och medborgarskap (rubrik 3) samt totalt 70 miljarder euro för utgiftsrubrik Globala Europa (rubrik 4).

De administrativa utgifterna föreslås tilldelas totalt 62,6 miljarder euro över perioden.

Systemet för finansiering av EU-budgeten har förändrats betydligt sedan 1957. Inledningsvis byggde det främst på bidrag från medlemsstaterna och från 1970 har systemet med egna medel tillämpats. Från början byggde detta system huvudsakligen på s.k. traditionella egna medel som är kopplade till särskilda politikområden där EU har behörighet (tullinkomster och produktionsavgifter för socker) men med tiden har egna medel grundade på mervärdesskatt och bruttonationalinkomst (BNI) lagts till. Detta har gjort att EU:s inkomster idag i huvudsak är baserade på aggregerade statistiska uppgifter.

Parallellt med denna successiva förändring av de egna medlens sammansättning har ett antal korrigeringsmekanismer införts. Startskottet för denna utveckling var Europeiska rådets möte i Fontainebleu i juni 1984. I slutsatserna angavs bland annat att ”en medlemsstat som bär en orimlig börda i finansieringen av budgeten i förhållande till sitt relativa välstånd ska ha möjlighet till en korrigering vid lämplig tidpunkt.” De mekanismer som utvecklats har sitt ursprung i ett antal olika bestämmelser som förhandlats fram i olika omgångar.

Kommissionen anser att dagens system fungerar dåligt och att tiden är inne för att utveckla ett nytt finansieringssätt för EU. Framför allt anser kommissionen att EU-budgetens inkomster i för stor utsträckning består av bidrag från medlemsstaterna och att de särskilda reduktioner som finns behöver ersättas med ett enklare system.

Tre förslag – ett beslut

Förslaget till beslut om egna medel har tre huvudelement: förenkling av medlemsstaternas bidrag, införande av nya kategorier egna medel samt reform av korrigeringsmekanismerna. Förslagen ska enligt kommissionen ses som ett paket med tre delar som ingår i ett och samma beslut.

Kommissionen föreslår att de egna medlen från mervärdesskatt i sin nuvarande form ska avskaffas fr.o.m. den 31 december 2013, parallellt med att nya kategorier av egna medel införs. Det nuvarande systemet för egna medel från mervärdesskatt kräver omfattande administrativt arbete samtidigt som denna kategori egna medel ger små intäkter i förhållande till BNI-medlen. Att avskaffa denna kategori skulle därför innebära en förenkling av medlemsstaternas bidrag och en minskad administrativ börda både för kommissionen och medlemsstaterna. Om själva beslutet om egna medel skulle träda i kraft senare än den 1 januari 2014 föreslås det att avskaffandet av de nuvarande egna medlen från mervärdesskatt sker retroaktivt, på samma sätt som skett med andra bestämmelser vid föregående uppdateringar av beslutet om egna medel.

Kommissionen föreslår två nya egna medel som ska införas senast den 1 januari 2018; en skatt på finansiella transaktioner, vilket innebär nya skattebaser, och en andel av mervärdesskatten på varor och tjänster som

omfattas av normalskattesats för alla medlemsstater, där uttagssatsen inte ska överstiga två procentenheter av standarduttagssatsen.

2010/11:FPM143

Datumen för införandet av dessa nya egna medel har valts med tanke på den tid som behövs för att färdigställa en rättslig ram och anta och genomföra de relevanta bestämmelserna. Kommissionen kommer att lägga fram förslagen till närmare bestämmelser, dvs. nya rättsakter och ändringar i befintliga samt nödvändiga genomförandeförordningar enligt artikel 322.2 i EUF-fördraget, senast i slutet av 2011.

Principerna från Europeiska rådet i Fontainebleau har bekräftats och konsekvent tillämpats i en rad på varandra följande beslut om egna medel. För närvarande beviljas fyra medlemsstater (Tyskland, Nederländerna, Sverige, Österrike) tillfälliga korrigeringar, vilka kommer att löpa ut 2013. Korrigeringen till förmån för Förenade kungariket (Storbritannien och Nordirland), de minskade bidragen till finansieringen av denna korrigering som beviljas ovannämnda fyra medlemsstater samt den dolda korrigering som utgörs av avdraget från traditionella egna medel för uppbördskostnader (25 procent) kommer att fortsätta gälla tills ett nytt beslut om egna medel träder i kraft.

Även om situationen förändrats inte minst mot bakgrund av förslaget till flerårig budgetram för 2014–2020 anser kommissionen att ett begränsat antal medlemsstater fortfarande kan anses bära en orimlig börda vid finansieringen av budgeten i förhållande till deras relativa välstånd. I det föreslagna beslutet ingår därför bestämmelser om korrigeringar till förmån för Tyskland, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket från och med 2014.

Kommissionen föreslår ett nytt system där korrigeringarna ska utgöras av klumpsummor bestående av bruttominskningar av de BNI-baserade bidragen, vilka ska ersätta alla befintliga typer av korrigeringar från och med den 1 januari 2014. Dessa klumpsummor skulle fastställas utifrån dagens prognoser, oberoende av de nya egna medel som föreslås. Kommissionens förslag innebär en minskning av värdet på Sveriges särskilda reduktioner med över 40 procent jämfört med idag. Värdet på Tysklands och Storbritanniens reduktioner är i stort sett oförändrat och minskningen av värdet på Nederländernas reduktion är ungefär hälften så stor som minskningen av den svenska reduktionen.

Föreslagna rättsakter

Beslutet om egna medel är den centrala rättsakten för systemet. Enligt rambestämmelserna i EUF-fördraget ska beslutet om egna medel inte nödvändigtvis behöva ändras i samband med varje ny budgetram. Beslutet bör snarare fungera som en stabil och bestående grund för hela systemet för egna medel. De nuvarande beslutsreglerna, särskilt det faktum att beslutet antas med enhällighet i rådet och måste ratificeras av samtliga

Det föreslagna beslutet följer till stora delar strukturen i det befintliga beslutet för egna medel och många av de nuvarande bestämmelserna finns kvar. Man bör dock särskilt fästa uppmärksamheten på en väsentlig förändring (utöver de förändringar som tidigare beskrivits.)

I beslutet anges vilken som är den högsta tillåtna skattesatsen för de nya egna medlen, medan de specifika satser som ska tillämpas regleras genom förordningen om genomförandebestämmelser för systemet för egna medel som antas enligt artikel 311 fjärde stycket i fördraget. Denna uppdelning är ny. Tidigare har alla skattesatser och annat som reglerar uttaget av egna medel reglerats i beslutet om egna medel. Konsekvensen av ändringen är att beslut om skattesatser inte längre underställs enhällighet i rådet och ratificering av alla länder. Istället överläter man detta beslut till rådet som kan anta bestämmelserna med kvalificerad majoritet och efter Europaparlamentets godkännande. Den nya genomförandeförordningen innehåller enligt kommissionens bedömning alla praktiska bestämmelser för unionens egna medel.

Som komplement till beslutet om egna medel och genomförandeförordningen bör det enligt kommissionen antas förordningar enligt artikel 322.2 i EUF-fördraget, för att reglera hur de egna medlen ska tillhandahållas och hur likviditetsbehov ska täckas. Här föreslår kommissionen ett tillvägagångssätt i två steg.

För det första, och som en del av detta lagstiftningspaket om egna medel, föreslår kommissionen att rådet antar en förordning som har till syfte att genomföra det system som fastställs i beslutet om egna medel. I praktiken innehåller förslaget de befintliga bestämmelserna i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000¹, med undantag för de bestämmelser som inte har direkt att göra med tillhandahållande av traditionella eller BNI-baserade egna medel eller med likviditetsförvaltning. För tydlighetens och enkelhetens skull bör förordning nr 1150/2000 därför omarbetas som en del av detta lagstiftningspaket.

För det andra kommer det att behövas bestämmelser som reglerar de nya egna medel som föreslås. Kommissionen beskriver inte närmare hur de ska utformas och vilka rättsliga instrument som ska användas. I beslutet om egna medel ska dock huvuprinciperna och ramarna anges. Enligt kommissionens antagande ska den finansiella transaktionsskatten 2020 svara för 22,7 procent av de egna medlen (37 miljarder euro) och de nya momsbaseade medlen för 18,1 procent (29,4 miljarder euro). Regelverken för de nya egna medlen kommer att behandlas i ett senare skede när kommissionen har presenterat förslag till rättsakter om de skattebaser som utgör underlag för de egna medlen.

¹ EGT L 130, 31.5.2000, s. 1.

Kommissionens förslag till förordning om EU:s fleråriga budgetram reglerar nivån för åtaganden och betalningar under perioden 2014-2020 och innehåller, tillsammans med utkastet till interinstitutionellt avtal, bestämmelser för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl. I sak bedöms inte innehållet påverka svenska regler utan det avser endast EU-nivån. Meddelandet om den fleråriga budgetramen innehåller inte några bindande bestämmelser i sig, men anger inriktningen på kommande sektorsvisa förslag. När kommissionen väl har presenterat dessa förslag finns det anledning att redovisa vilka effekter de har på relevanta svenska regler.

Kommissionens förslag till beslut om egna medel innebär väsentliga förändringar i systemet för egna medel.

Förslaget att reglera skattesatserna i en genomförandeförordning och inte i beslutet om egna medel innebär att riksdagen inte kommer att kunna fullt ut styra över skatteuttaget i Sverige.

Vad beträffar det nya egna medlet i form av en skatt på finansiella transaktioner finns det ännu inte något konkret förslag på hur skattebaserna ska utformas och regeringen kan därför inte närmare bedöma effekterna på svenska regler av förslaget i denna del. Regeringen konstaterar dock att Sverige inte har en skatt på finansiella transaktioner.

Den svenska administrationen av Sveriges EU-avgift skulle behöva förändras. Administrationen styrs av förordningen (2004:1333) om administration av den svenska avgiften till Europeiska unionens budget där ansvariga myndigheter pekas ut. Idag administrerar Skatteverket den mervärdesskattebaserade avgiften. Kommissionen föreslår att denna avskaffas.

Regeringen avser återkomma i frågan om förslagets effekt på gällande svenska regler när kommissionen har presenterat detaljerade förslag på respektive område.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag innebär jämfört med i dag att de totala utgifterna, inklusive de instrument som enligt kommissionens förslag ska läggas utanför utgiftstaket i budgetramen, ökar reellt sett med 70 miljarder euro i 2011 års priser (+7 procent) under perioden 2014–2020.

För Sverige betyder förslaget nästan en halvering av våra nuvarande särskilda reduktioner. De budgetära konsekvenserna av de föreslagna nya egna medlen är oklara, men kommissionen, men kommissionen uppskattar deras andel av budgetens inkomstsida till drygt 40 procent 2020. Som jämförelse beräknas den BNI-baserade andelen sjunka från 97,3 procent 2012 till 40,3 procent 2020.

Med kommissionens förslag riskerar den svenska EU-avgiften att öka med i storleksordningen 10 miljarder kronor per år, ca. 4,5 miljarder av ökningen är en direkt effekt av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna och resterande del är en effekt av lågt genomförande och utestående åtaganden från den innevarande budgetramen. Dessa siffror är en uppskattning utifrån den begränsade information regeringen än så länge har kring förslaget. Regeringen räknar med att under rådets behandling få detaljerad information kring förslaget av kommissionen så att beräkningarna kan kvalitetssäkras.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Förslag till förordning om den fleråriga budgetramen 2014–2020 och kommissionens meddelande - En budget för Europa 2020

Regeringen uppskattar kommissionens ansträngningar med att presentera ett förslag till ny budgetram i god tid inför nästa budgetperiod. Förslaget svarar dock inte upp mot dagens ekonomiska verklighet. Utgiftsnivån är sammantaget alltför hög och utgiftssidan saknar tillräcklig modernisering och nödvändiga omprioriteringar.

Regeringen eftersträvar en real frysning av betalningsnivån i nästa budgetram. Regeringen kommer att motarbeta en ökning av den svenska EU-avgiften .

Det är positivt att kommissionens förslag, räknat över hela perioden, innebär öknings på områden som bidrar till tillväxt och har ett tydligt europeiskt mervärde. Regeringens uppfattning är dock att öknings endast kan tillåtas om minst motsvarande minskningar görs inom andra politikområden och regeringen är starkt kritisk till att besparingar och reformer av den gemensamma jordbrukspolitik och sammanhållningspolitiken inte är mer omfattande.

Regeringen är starkt kritisk till upplägget att lägga instrument utanför utgiftstaket i budgetramen. Det strider mot sunda budgetprinciper. Samtliga fonder och instrument bör ligga inom budgeten. En restriktiv utgiftsnivå är en förutsättning för flexibilitet i budgetramen. Då kommissionens förslag inte kan anses innebära en restriktiv utgiftsnivå motsätter sig regeringen i nuläget alla de element till utökad flexibilitet som föreslås.

Förslaget till nytt system för egna medel

Regeringen motsätter sig att nya egna medel införs. Det finns inga skäl att göra förändringar på EU-budgetens inkomstsida då inga strukturella förändringar förväntas ske på utgiftssidan. Dessutom kan det diskuteras om

förslaget att införa nya egna medel i form av en skatt på finansiella transaktioner och en ny moms har stöd i fördraget och om Sverige därmed överlämnat en sådan beslutanderätt till EU. Under alla förhållanden motsätter sig regeringen kommissionens förslag att reglera skattesatserna i en genomförandeförordning i stället för i beslutet om egna medel, eftersom de nationella parlamenten på det viset franhäns möjligheten att styra över det direkta uttaget av skatter.

Regeringen motsätter sig slutligen en minskning av värdet på våra särskilda reduktioner.

Förslag till interinstitutionellt avtal

Regeringen anser att avtalet, i linje med EUF-fördraget, endast ska reglera samarbetsformerna mellan institutionerna. De bestämmelser som är hänförliga till den fleråriga budgetramen, t.ex. rörande flexibilitet, ska regleras i rådets förordning om budgetramen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är oklart hur medlemsländerna ställer sig till förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen har skickat lagstiftningspaketet för ett nytt system för egna medel på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Fleråriga budgetramen

Artikel 312.2 i EUF-fördraget anger: ”Rådet ska i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen. Rådet ska besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter.”

Interinstitutionellt avtal

Artikel 295 i EUF-fördraget anger: ”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.”

I fördraget bekräftas den centrala roll som beslutet om egna medel har, vilket bör reglera de huvudsakliga aspekterna av inkomstsystemet. Artikel 311 första stycket i EUF-fördraget anger att "Unionen ska se till att den har nödvändiga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik". Artikel 311 tredje stycket i EUF-fördraget anger: "Rådet ska, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet, anta ett beslut med bestämmelser om systemet för unionens egna medel. Beslutet ska inte träda i kraft förrän det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser."

EUF-fördraget innehåller också två olika bestämmelser om genomförandet av beslutet om egna medel.

Artikel 311, fjärde stycket i EUF-fördraget anger: "Rådet ska genom förordningar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande fastställa genomförandebestämmelser för systemet med unionens egna medel i den mån som detta föreskrivs i det beslut som antagits på grundval av tredje stycket (egna medelsbeslutet). Rådet ska besluta efter Europaparlamentets godkännande."

Artikel 322.2 i EUF-fördraget anger: "Rådet ska genom beslut, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och revisionsrätten fastställa de sätt och det förfarande enligt vilka de budgetinkomster som fastställs i den ordning som gäller för unionens egna medel ska ställas till kommissionens förfogande samt bestämma nödvändiga åtgärder för att möta ett eventuellt likviditetsbehov."

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte motiverat sina förslag enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Vad gäller inkomstsidan är regeringens bedömning att målsättningen i artikel 311 i EUF-fördraget att Unionen ska se till att den har nödvändiga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik kan nås utan införande av nya skatter. Under alla förhållanden bör regleringen avseende skattesatserna tas in i beslutet om egna medel, eftersom även skattesatsernas storlek och inte bara införandet av ett nytt eget medel är av sådan betydelse att de bör underställas de nationella parlamentens godkännande.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under det polska ordförandeskapet kommer en teknisk behandling av kommissionens initiativ att genomföras i rådet. Förhandlingarna i substans förväntas inledas under det danska ordförandeskapet under första halvåret 2012. Ett förhandlingsavslut är att vänta tidigast under det cypriotiska ordförandeskapet under andra halvåret 2012.

Förhandlingarna i rådet om den fleråriga budgetramen bedrivs i Allmänna rådet och det slutliga beslutet tas av Europeiska rådet.

4.2 Fackuttryck/termer

Inte aktuellt.