



Förslag till EU:s årsbudget för 2012

Finansdepartementet

2011-06-15

Dokumentbeteckning

SEC(2011) 498

Statement of Estimates of the Commission for 2012 (Preparation of the 2012 Draft Budget)

Sammanfattning

Budgeten för 2012 blir den näst sista i den fleråriga budgetramen för perioden 2007-2013. Kommissionens förslag till budget för 2012 innebär en ökning av åtagandanslagen med 3,7 procent jämfört med budgeten för 2011 till 147,4 miljarder euro. Betalningsanslagen föreslås öka med 4,9 procent till 132,7 miljarder euro.

Kommissionen föreslår således en hög ökningstakt både för åtagande- och betalningsanslag i budgeten. De huvudsakliga orsakerna till ökningarna är hänförliga till utgiftsrubrik 1b, Sammanhållning, rubrik 2 Naturresurser och rubrik 1a Konkurrenskraft. Utgifterna inom Sammanhållningspolitiken föreslås öka i enlighet med den profil som beslutats i den fleråriga budgetramen för 2007-2013. Utgifterna inom rubrik 2 Naturresurser föreslås öka med hänvisning till infasningen av nya medlemsstater samt minskade öronmärkta inkomster. Ökningarna inom rubrik 1a Konkurrenskraft är främst hänförliga till fusionsforskningsanläggningen ITER. Inom rubrik 4, EU som global partner, aviserar kommissionen att de avser återkomma med ytterligare utgiftsbehov senare under budgetförfarandet till följd av översynen av EU:s grannskapspolitik (ENP).

Förslaget som helhet ligger inom de utgiftsramar som rådet, Europaparlamentet och kommissionen beslutat om i den fleråriga budgetramen, men till följd av ITER överstiger förslaget för rubrik 1a Konkurrenskraft taket för rubriken. För att kommissionens förslag ska kunna fastställas måste budgetmyndigheten därmed acceptera att besluta om en revidering av budgetramen för att kompensera för ökningen under rubrik 1a.

Regeringen anser att EU:s årsbudget ska präglas av budgetrestriktivitet och att den slutligt antagna budgeten för år 2012 med god marginal ska rymmas inom den fleråriga budgetramen för åren 2007-2013. Regeringen är därför bekymrad över den höga ökningstakten i budgeten som kommissionen föreslår för 2012. I ljuset av det ekonomiska läget i många medlemsstater och den kommande förhandlingen med Europaparlamentet, bör ökningstakten i budgeten för 2012 begränsas till en nivå som är lägre än inflationstakten.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU-budgeten hanterar alla inkomster och utgifter som EU har enligt Romfördraget och Fördraget om EU:s funktionssätt. EU-budgetens inriktning och utgiftsnivå bestäms framförallt av den fleråriga budgetramen, av nivån på utgifterna som fastställs i EU:s lagstiftning och av EU:s årliga budgetprocess. Huvuddelen av budgeten går till EU:s strukturfonder (rubrik 1b) och jordbrukspolitiken (rubrik 2).

Nuvarande fleråriga budgetram omfattar perioden 2007-2013. Den vann giltighet genom det interinstitutionella avtal som ingicks mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen i maj 2006. Budgetramen innehåller så kallade utgiftstak för de olika utgiftsrubrikerna, utgiftstak på total nivå samt ett inkomsttak.

Enligt artikel 314 i Fördraget om EU:s funktionssätt ska rådet och Europaparlamentet fastställa unionens årliga budget med ett särskilt budgetförfarande, som tar sin utgångspunkt i det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Budgeten är uppdelad i fem utgiftsrubriker som tillsammans ska rymmas under den fleråriga budgetramen. Varje utgiftsrubrik är i sin tur indelad i olika politikområden. Budgeten är uppdelad i åtagande- och betalningsanslag. Åtagandeanslagen anger hur stora åtaganden som EU får ingå under året och betalningsanslagen anger betalningar från EU-budgeten under budgetåret med anledning av nya och redan gjorda åtaganden.

Kommissionen fattade den 20 april beslut om sitt förslag till EU:s budget för 2012. Utkastet presenterades vid Ekofinrådet den 17 maj.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till budget för 2012 innebär en ökning av åtagandeanslagen med totalt 5 324 miljoner euro till 147 435 miljoner euro, vilket motsvarar en ökning med 3,7 procent jämfört med budgeten för 2011. Förslaget lämnar därmed en marginal på 1 603 miljoner euro eller 1,1 procent av utrymmet under den fleråriga budgetramen. Åtagandeanslagen

motsvarar 1,12 procent av medlemsstaternas samlade BNI, vilket är samma andel som i budgeten för 2011.

2010/11:FPM122

Betalningsanslagen föreslås öka med 6 192 miljoner euro till totalt 132 739 miljoner euro, vilket motsvarar en ökning med 4,9 procent jämfört med budgeten för 2011. Betalningsnivån motsvarar 1,01 procent av medlemsstaternas samlade BNI, vilket kan jämföras med 0,99 procent för budgeten 2011.

Förslaget som helhet ligger inom de utgiftsramar som rådet, Europaparlamentet och kommissionen beslutat om i den fleråriga budgetramen, men nivåerna inom utgiftsrubrik 1a Konkurrenskraft ligger över taket för rubriken. Skälet till detta är att kommissionen har lagt in 650 miljoner euro för finansiering av utgiftsökningar för fusionsforskningsanläggningen ITER i förslaget. För att kommissionens förslag ska kunna fastställas måste budgetmyndigheten därmed acceptera att besluta om en revidering av budgetramen för att kompensera för ökningen under rubrik 1a. Övriga stora ökningar återfinns inom rubrik 1b, Sammanhållning, och inom rubrik 2, Naturresurser. Inom rubrik 4, EU som global partner, aviserar kommissionen att de avser återkomma med ytterligare utgiftsbehov senare under budgetförfarandet till följd av översynen av EU:s grannskapspolitik (ENP).

Tabell 1. Översikt över budgetförslaget för 2012

Rubrik (miljoner euro)	Budget för 2011 ⁽¹⁾		2012 MFF	Budgetförslaget 2012		Skillnad %		Skillnad	
	Åtaganden	Betalningar		Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar
1. Hållbar tillväxt	64 501	53 280	67 614	67 962	57 701	5,4%	8,3%	3 461	4 421
1a. Konkurrenskraft	13 521	11 628	14 853	15 224	12 566	12,6%	8,1%	1 703	938
1b. Sammanhållning	50 981	41 652	52 761	52 739	45 135	3,4%	8,4%	1 758	3 483
<i>Marginal ⁽²⁾</i>				152					
2. Naturresurser	58 659	56 379	60 810	60 158	57 948	2,6%	2,8%	1 499	1 569
Varav marknadsutgifter och direktstöd	42 891	42 788	48 093	44 180	44 103	3,0%	3,1%	1 289	1 314
<i>Marginal</i>				652					
3. Medborgarskap, frihet, säkerhet & rättvisa	1 823	1 461	2 105	2 024	1 514	11,0%	3,6%	201	53
3a. Frihet, säkerhet och rättvisa ⁽³⁾	1 139	813	1 406	1 340	868	17,7%	6,8%	201	55
3b. Medborgarskap	684	647	699	683	646	-0,1%	-0,3%	-1	-2
<i>Marginal</i>				81					
4. EU som global partner	8 759	7 239	8 997	9 009	7 294	2,9%	0,8%	250	55
<i>Marginal ⁽⁴⁾</i>				247					
5. Administration	8 171	8 170	8 670	8 281	8 282	1,3%	1,4%	110	112
<i>Marginal ⁽⁵⁾</i>				473					
Totalt	142 111	126 547	148 196	147 435	132 739	3,7%	4,9%	5 324	6 192
<i>Marginal</i>			141 360	1 603	8 815				
Andel (%) av BNI	1,12%	0,99%	1,12%	1,12%	1,01%				
			1,07%						

(1) Inkl. ändringsbudget 1-4

(2) Exklusive Globaliseringsfonden under rubrik 1a (500 miljoner euro).

(3) Exklusive Solidaritetsfonden

(4) Exklusive Katastrofreserven (258,9 miljoner euro).

(5) Pensionsavgifter som ingår i taket har beräknats till 84 miljoner euro

1.2.1 Rubrik 1 – Hållbar tillväxt

I budgetförslaget för 2012 föreslås åtagandeanslagen under rubrik 1 uppgå till 67 963 miljoner euro och betalningsanslagen till 57 701 miljoner euro. Det motsvarar en ökning med 5,4 procent för åtaganden och med 8,3 procent för betalningar jämfört med år 2011.

Underrubrik 1a omfattar bl.a. ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (CIP), Transeuropeiska nätverken (TEN), Galileo, programmet för livslångt lärande samt det 7:e ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling. Politikområden som har sina huvudsakliga utgifter under denna rubrik är bl.a. näringsliv (PO 2), energi och transport (PO 6), forskning (PO 8) samt informationssamhälle och media (PO 9).

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen under rubrik 1a uppgår till 15 224 miljoner euro och betalningsanslagen till 12 556 miljoner euro. Det motsvarar en ökning med 12,6 procent för åtaganden och en ökning med 8,1 procent för betalningar jämfört med år 2011. Marginalen uppgår till 129 miljoner euro.

Den stora ökningen för åtaganden är framförallt ett resultat av att det sjunde ramprogrammet för forskning, som utgör knappt 2/3 av rubrik 1a, nu når en högre takt i genomförandet. Detta förklarar även en stor del av ökningen för betalningar. Ökningen i åtaganden förklaras även av att kommissionen har inkluderat ökade åtagandeanslag med 650 miljoner euro för finansiering av utgiftsökningar för ITER. För att kommissionens finansieringsförslag ska kunna antas måste en revidering av budgetramen genomföras.

Underrubrik 1b omfattar strukturfonderna (Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden) och sammanhållningsfonden. Två politikområden ryms inom underrubriken; arbetsmarknad och socialpolitik (PO 4) samt regionalpolitik (PO 13). För perioden 2007-2013 finns tre mål för sammanhållningspolitiken: konvergens, regional konkurrenskraft och sysselsättning samt territoriellt samarbete.

Förslaget innebär att åtagandeanslagen under rubrik 1b ökar med 3,4 procent till 52 739 miljoner euro och att betalningsanslagen ökar med 8,4 procent till 45 135 miljoner euro. Marginalen uppgår till 22 miljoner euro. Den kraftiga ökningen av betalningsanslagen beror på att programmen finansierade inom sammanhållningspolitiken under innevarande programperiod 2007-2013, efter en trög start, nu når en allt högre genomförandetak.

1.2.2 Rubrik 2 – Bevarande och förvaltning av naturresurser

Rubriken omfattar jordbruk och landsbygdsutveckling (PO 5), miljö (PO 7), fiske (PO 11) samt livsmedels- och fodersäkerhet, djurhälsa, djurskydd och växtskydd (PO 17).

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen för rubrik 2 uppgår till 60 158 miljoner euro vilket innebär en ökning med 1 499 miljoner euro jämfört med föregående år. Procentuellt innebär detta en ökning med 2,6 procent jämfört med 2011. Även betalningsanslagen föreslås öka med 2,8 procent till 57 948 miljoner. Marginalen uppgår till 652 miljoner euro, vilket kan jämföras med 1700 miljoner euro under 2011. De föreslagna ökningarna och den minskade marginalen förklaras huvudsakligen av ökade utgifter föranledda av den fortsatta infasningen av jordbruksstödet till EU12 samt lägre öronmärkta inkomster som måste kompenseras med högre anslag.

1.2.3 Rubrik 3 – Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen under rubrik 3 ska uppgå till 2024 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 81 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås i kommissionens förslag uppgå till 1514 miljoner euro. Det motsvarar en ökning med 11,0 procent för åtaganden och med 3,6 procent för betalningar jämfört med år 2011.

Underrubrik 3a, Frihet, säkerhet och rättvisa, omfattar frågor som hantering av migrationsströmmar, skapandet av en gemensam asylpolitik, kampen mot terrorism och organiserad brottslighet, civilrätt, straffrätt, grundläggande rättigheter och integration.

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen ökar med 17,7 procent till 1 340 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 66 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås öka med 6,8 procent till 868 miljoner euro. Ökningen förklaras framför allt av att programmen inom asyl- och migrationsområdet, som utgör drygt hälften av rubrik 3a, ökar kraftigt. Ökningarna är i linje med referensbeloppen i programförordningarna.

Underrubrik 3b, Medborgarskap, omfattar frågor som t.ex. djur- och folkhälsa, konsumentskydd och livsmedelssäkerhet, kultur och medier, ungdoms- och medborgarskapsprogrammen samt snabbinsatser och beredskap för allvarliga olyckshändelser.

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen uppgår till 683 miljoner euro, vilket innebär att nivån marginellt minskar med 0,1 procent jämfört med 2011. Betalningsanslagen föreslås minska med 0,3 procent till 646 miljoner euro. Marginalen uppgår till 16 miljoner euro. Programmet Youth in Action föreslås förstärkas med 8 miljoner euro, men förslaget till budget följer trots det fördelningen i budgetramen.

1.2.4 Rubrik 4 – EU som global partner

EU:s ansvar för yttre åtgärder inriktas på tre övergripande mål: att skapa stabilitet, säkerhet och välfärd i EU:s grannländer, att aktivt arbeta för fattigdomsbekämpning inom ramen för en hållbar utveckling på internationell nivå och att främja ett globalt politiskt styre som garanterar strategisk och civil säkerhet.

Kommissionen föreslår att åtagandanslagen ökar med 2,9 procent till 9 009 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 247 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås uppgå till 7 298 miljoner euro, vilket är en ökning med 0,8 procent i förhållande till år 2011. Kommissionen föreslår bland annat ökningarna från marginalen med 50 miljoner euro för finansiering av omställningsåtgärder och utsläppsminskningar på klimatområdet och ökade avsättningar till Garantifonden med 60 miljoner euro. Kommissionen föreslår vidare minskningar med 89 miljoner euro inom instrumentet för utvecklingssamarbete, men aviserar samtidigt att de avser återkomma med en ändringsskrivelse under årsbudgetförfarandet rörande ökade utgiftsbehov till följd av översynen av EU:s grannskapspolitik (ENP).

1.2.5 Rubrik 5 – Administration

Kommissionen föreslår att åtagandanslagen ökar med 1,3 procent till 8 281 och betalningsanslagen ökar med 1,4 procent till 8 282 miljoner euro. Marginalen uppgår till 473 miljoner euro, inklusive pensionsinbetalningar från personalen om 84 miljoner euro. Kommissionen föreslår en nominellt konstant budget för sin egen administration att jämföra med övriga institutioner som sammantaget föreslår ökningarna med totalt 1,7 procent. Av de stora utgiftsslagen ökar pensionerna mest med 4,0 procent.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget har inga effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

En ökning av betalningsanslagen får en direkt effekt på medlemsstaternas EU-avgifter under det aktuella budgetåret. En ökning av åtagandanslagen innebär att avgifterna ökar på sikt när dessa åtaganden förfaller till betalningar.

Det är först när beslutet om årsbudgeten har fattats som den svenska EU-avgiften för 2012 med säkerhet kan fastställas. Även om en mängd faktorer kan påverka prognosen kan dock preliminärt konstateras att kommissionens

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, i enlighet med prop. 1994/95:40. Målet innebär att Sverige ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Detta innebär även strikt budgetdisciplin. Regeringens övergripande målsättning för 2012 års budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt, att den slutligt antagna budgeten för år 2012 med god marginal ska rymmas inom den fleråriga budgetramen för åren 2007—2013, och att anslagsnivåerna ska utgå från realistiska bedömningar av behov och absorptionsförmåga.

Regeringen är därför bekymrad över den höga ökningstakten i budgeten som kommissionen föreslår för 2012. Ökningen är orealistisk i ljuset av det ekonomiska läget i många medlemsstater, som påverkar möjligheten att medfinansiera bidrag från EU-budgeten. Merparten av medlemsstaterna befinner sig även i underskottsförfaranden och tvingas vidta smärtsamma åtstramningar på nationell nivå. Att i ett sådant läge öka utgifterna på EU-nivå undergräver medlemsstaternas konsolideringsåtgärder. Rådet bör därför säkerställa att budgeten för 2012 återspeglar och bidrar till medlemsstaternas ansträngningar för att återföra nivåerna för offentliga underskott och statsskuld till långsiktigt hållbara nivåer, i enlighet med Europeiska rådets slutsatser från oktober 2010.

Med beaktande av detta och den kommande förhandlingen med Europaparlamentet kommer regeringen att driva en mycket restriktiv linje under budgetförfarandet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Sverige ingår i en grupp av likasinnade medlemsstater som tillsammans förespråkar en budgetrestriktiv linje i rådet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Generellt kan sägas att Europaparlamentet strävar efter ökat samarbete på europeisk nivå, vilket tidigare år bidragit till att Europaparlamentet har en benägenhet att öka utgifterna.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De grundläggande reglerna för upprättandet av EU-budgeten regleras i artiklarna 313-316 i Fördraget om EU:s funktionssätt.

Därutöver finns en budgetförordning samt ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. Den fleråriga budgetramen utgör för närvarande en del av det interinstitutionella avtalet men ska till följd av Lissabonfördraget överföras till en förordning.

Beslut om budgeten fattas av rådet och Europaparlamentet med utgångspunkt från det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I rådet fattas beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

-

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens budgetförslag för 2012 behandlas av rådets budgetkommitté under maj och juni månad och därefter i Coreper. Beslut om rådets läsning fattas av Ekofinrådet den 22 juli. Därefter följer Europaparlamentets läsning som avslutas den 27 oktober. Ett förlikningsmöte mellan rådet och Europaparlamentet genomförs i samband med Ekofinrådet den 18 november. Därefter fastställer Europaparlamentet budgeten senast den 30 november.

4.2 Fackuttryck/termer

BNI – Bruttonationalinkomst

ITER – International Thermonuclear Experimental Reactor

Åtagandeanslag – Ram för hur mycket som får intecknas under ett budgetår.

Betalningsanslag – De betalningar som måste göras från EU-budgeten under budgetåret med anledning av redan gjorda åtaganden.

Marginal – Skillnad mellan åtagandeanslagen enligt budgetramen per år och det årliga åtagandet i årsbudgeten