



Förslag till EU:s årsbudget för 2013

Finansdepartementet

2012-06-14

Dokumentbeteckning

SEC(2012) 270

Statement of Estimates of the Commission for 2012 (Preparation of the 2013 Draft Budget)

Sammanfattning

Budgeten för 2013 blir den sista i den fleråriga budgetramen för perioden 2007-2013. Kommissionens förslag till budget för 2013 innebär en ökning av åtagandeanslagen med 2,0 procent jämfört med budgeten för 2012 till 150,9 miljarder euro. Betalningsanslagen föreslås öka med 6,8 procent till 137,9 miljarder euro.

Kommissionen föreslår således en hög ökningstakt av betalningsanslag och en mer begränsad ökning av åtagandeanslag i budgeten för 2013. De huvudsakliga ökningarna är hänförliga till utgiftsrubrik 1a Konkurrenskraft och 1b Sammanhållning, rubrik 3a Frihet, säkerhet och rättvisa samt rubrik 4 EU som global partner.

Ökningarna av betalningsanslagen inom rubrik 1a Konkurrenskraft är främst hänförliga till att det sjunde ramprogrammet för forskning nu når en högre takt i genomförandet. Likaledes beror ökningen av betalningsanslagen för rubrik 1b på att program finansierade under sammanhållningspolitiken under innevarande programperiod når en allt högre genomförandetak under 2013. Utgifterna inom rubrik 2 Naturresurser föreslås öka med hänvisning till infasningen av de 12 medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 och 2007 samt ökade utbetalningar till stöd för landsbygdsutveckling. Inom rubrik 4, EU som global partner, föreslår kommissionen ökning av betalningsanslag för bland annat EU:s grannskapspolitik (ENP) och förmedlemskapsstödet (IPA).

Förslaget som helhet ligger inom de utgiftsramar som rådet, Europarlementet och kommissionen beslutat om i den fleråriga budgetramen, men

årsbudgetförslaget beaktar inte de åtaganden och betalningar för rubrik 1-4 som kommer att tillkomma i och med att Kroatien förväntas bli medlem i EU hösten 2013. Kommissionen aviserar att man under 2012 kommer att presentera ett reviderat förslag om den fleråriga budgetramen till följd av Kroatiens medlemskap som kommer följas av förslag till ändringsbudget för 2013.

Regeringen anser att EU:s årsbudget ska präglas av budgetrestriktivitet och att den slutligt antagna budgeten för år 2013 med god marginal ska rymmas inom den fleråriga budgetramen för åren 2007-2013. Regeringen är därför bekymrad över den anmärkningsvärt höga ökningstakten i budgeten som kommissionen föreslår för 2013. I ljuset av det ekonomiska läget i många medlemsstater och den kommande förhandlingen med Europaparlamentet, kommer regeringen att driva en mycket restriktiv linje under budgetförfarandet.

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 för den totala nivån 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 lagstiftningsförfarande.

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 25 april beslut om sitt förslag till EU:s budget för 2013. Utkastet presenterades vid Ekofinrådet den 15 maj.

Kommissionens förslag till budget för 2013 innebär en ökning av åtagandeanslagen med totalt 3 032 miljoner euro till 150 932 miljoner euro, vilket motsvarar en ökning med 2,0 procent jämfört med budgeten för 2012. Förslaget lämnar därmed en marginal på 2 420 miljoner euro eller 1,6 procent av utrymmet under den fleråriga budgetramen. Åtagandena motsvarar 1,13 procent av medlemsstaternas samlade BNI, vilket kan jämföras med 1,15 procent för 2012.

Betalningsanslagen föreslås öka med 8 818 miljoner euro till totalt 137 924 miljoner euro, vilket motsvarar en ökning med 6,8 procent jämfört med budgeten för 2012. Detta kan även jämföras med den beslutade ökningstakten i budgeten för 2012 som uppgick till 1,9 procent. Betalningsnivån i förslaget motsvarar 1,04 procent av medlemsstaternas samlade BNI, vilket kan jämföras med 1,00 procent för budgeten 2012.

Kommissionen föreslår således en anmärkningsvärt hög ökningstakt för betalningar i budgeten. Stora öknings- och betalningsanslagen återfinns inom framförallt rubrik 1a, Konkurrenskraft, där kommissionen bl.a. lyfter fram särskilda satsningar i forskningspolitiken och politiken för innovation och konkurrenskraft (ökar med 17,8 procent) samt rubrik 1b, Sammanhållningspolitiken, med stora öknings- och betalningsanslagen (11,7 procents ökning). Förslaget som helhet ligger visserligen inom de utgiftsramar som rådet, Europaparlamentet och kommissionen beslutat om i den fleråriga budgetramen, men årsbudgetförslaget beaktar inte de åtaganden och betalningar för rubrik 1-4 som kommer att tillkomma i och med att Kroatien förväntas bli medlemmar i EU hösten 2013. Kommissionen aviserar att man under 2012 kommer att presentera ett förslag till revidering av den fleråriga budgetramen till följd av Kroatiens medlemskap som kommer följas av förslag till ändringsbudget under 2013.

Tabell 1. Översikt över budgetförslaget för 2013

Rubrik (miljoner euro)	Budget för 2012 (1)		2013 MFF		Budgetförslaget 2013		Förändring %		Förändring	
	1		2		3		(3/1)		(3-1)	
	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar
1. Hållbar tillväxt	68 156	55 337	70 147		70 531	62 528	3,5%	13,0%	2 375	7 191
1a. Konkurrenskraft	15 403	11 501	15 623		16 032	13 553	4,1%	17,8%	629	2 052
1b. Sammanhållning	52 753	43 836	54 524		54 499	48 975	3,3%	11,7%	1 746	5 139
<i>Marginal (2)</i>					116					
2. Naturreсурser	59 976	57 034	61 289		60 308	57 965	0,6%	1,6%	332	931
Varav marknadsutgifter och direktstöd	43 970	43 875	48 574		44 130	44 113	0,4%	0,5%	161	237
<i>Marginal</i>					982					
3. Medborgarskap, frihet, säkerhet & rättvisa (3)	2 083	1 502	2 376		2 082	1 575	-0,1%	4,8%	-2	72
3a. Frihet, säkerhet och rättvisa	1 368	836	1 661		1 392	928	1,8%	11,1%	24	93
3b. Medborgarskap (4)	715	667	715		689	646	-3,6%	-3,1%	-26	-20
<i>Marginal</i>					294					
4. EU som global partner	9 406	6 955	9 595		9 467	7 312	0,7%	5,1%	61	357
<i>Marginal (5)</i>					392					
5. Administration	8 280	8 278	9 095		8 544	8 546	3,2%	3,2%	265	268
<i>Marginal (6)</i>					637					
Totalt	147 900	129 106	152 502	143 911	150 932	137 924	2,0%	6,8%	3 032	8 818
<i>Marginal</i>					2 420	6 183				
Andel (%) av BNI	1,15%	1,00%	1,15%	1,08%	1,13%	1,04%				

(1) Budgeten för 2012 omfattar ändringsbudget nr 1 och förslag till ändringsbudget 2 till 3.

(2) Marginalen för rubrik 1a tar inte hänsyn till anslagen för Europeiska Globaliseringsfonden (500 miljoner euro).

(3) Om solidaritetsfonden exkluderas i denna jämförelse för rubrik 3 ökar åtagande- resp. betalningsanslagen med 0,8% och 6,1%.

(4) Om solidaritetsfonden exkluderas i denna jämförelse för rubrik 3b minskar åtagande- resp. betalningsanslagen med 1,2% och 0,4%.

(5) Exklusive Katastrofreserven (264,1 miljoner euro).

(6) Pensionsavgifter som ingår under taket har beräknats till 86 miljoner euro

1.2.1 Rubrik 1 – Hållbar tillväxt

Inom denna rubrik är verksamheterna uppdelade i två underrubriker: 1a Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning och 1b Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning. I budgetförslaget för 2013 föreslås åtagandanslagen under rubrik 1 uppgå till 70 531 miljoner euro och betalningsanslagen till 62 528 miljoner euro. Det motsvarar en ökning med 3,5 procent för åtaganden och med 13 procent för betalningar jämfört med år 2012.

De viktigaste programmen som finansieras inom underrubrik 1a är sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling, programmet för livslångt lärande, programmet för konkurrenskraft och innovation, programmet för transeuropeiska nät samt programmen Galileo/Egnos, GMES, Marco Polo II och Progress. För dessa ändamål föreslår kommissionen att åtagandanslagen ska uppgå till 16 032 miljoner euro och betalningsanslagen till 13 553 miljoner euro. Det motsvarar en ökning med 4,1 procent för åtaganden respektive 17,8 procent för betalningar jämfört med budgeten för 2012. Marginalen föreslås uppgå till 91 miljoner euro.

Den betydande ökningen av betalningar beror enligt kommissionen dels på ökat behov av förfinansiering av de stigande åtagandenivåerna inom forskningspolitiken, dels på behov av att täcka s.k. mellanliggande betalningar och slutbetalningar för utestående åtaganden. Av de större programmen inom underrubriken svarar sjunde ramprogrammet för

forskning och teknisk utveckling för den överlägset största ökningen vad gäller betalningar, 28,1 procent, och nästintill vad gäller åtaganden, 6,1 procent. Den senare ökningen förklaras delvis av kommissionens förslag till ökande medel till ITER. Den stora ökningen för åtaganden är framförallt ett resultat av att det sjunde ramprogrammet för forskning, som utgör knappt två tredjedelar av rubrik 1a, nu når en högre takt i genomförandet. Detta förklarar även en stor del av ökningen för betalningar.

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 3,3 procent till 54 499 miljoner euro och att betalningsanslagen ökar med 11,7 procent till 48 975 miljoner euro. Marginalen uppgår till 25 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 60 308 miljoner euro vilket innebär en ökning med 332 miljoner euro jämfört med föregående år. Procentuellt innebär detta en ökning med 0,6 procent jämfört med 2012. Även betalningsanslagen föreslås öka med 1,6 procent till 57 965 miljoner. Marginalen för åtagandeanslagen uppgår till 982 miljoner euro. De föreslagna ökningarna förklaras huvudsakligen av ökade utgifter föranledda av den fortsatta infasningen av direktstödet till de 12 medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 och 2007 samt ökade utbetalningar för stöd till landsbygdsutveckling till följd av en ökad genomförandetak mot slutet av den innevarande programperioden.

1.2.3 Rubrik 3 – Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen under rubrik 3 ska uppgå till 2082 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås i kommissionens förslag uppgå till 1575 miljoner euro. Det motsvarar en minskning med 0,1 procent för åtaganden och en ökning med 4,8 procent för betalningar jämfört med år 2012.

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 1,8 procent till 1 392 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 269 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås öka med 11,1 procent till 928 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 689 miljoner euro, vilket innebär att nivån minskar med 3,6 procent jämfört med 2012. Betalningsanslagen föreslås minska med 3,1 procent till 646 miljoner euro. Marginalen uppgår till 26 miljoner euro. Dessa beräkningar bygger emellertid på ett antagande om ett visst utnyttjande av EU:s solidaritetsfond under 2012 och att inget utnyttjande sker under 2013. Utgifterna för såväl innevarande som nästkommande år är dock mycket svåra att prognostisera. Undantar man solidaritetsfonden från beräkningarna innebär kommissionens förslag en minskning av åtaganden med 1,2 procent och av betalningar med 0,4%.

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 välbefinnande 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 åtagandeanslagen ökar med 0,7 procent till 9 467 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 392 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås uppgå till 7 312 miljoner euro, vilket är en ökning med 5,1 procent i förhållande till år 2012. Avseende åtaganden föreslår kommissionen bland annat ökning för den europeiska grannskapspolitiken samt instrumentet för samarbete med industrialiserade och höginkomstländer. Gällande betalningar föreslår kommissionen ökning för bland annat förmedlemsskapsstödet, grannskapspolitiken och humanitärt bistånd. Kommissionen föreslår vidare minskningar på såväl åtagande- som betalningsanslag med ca 100 miljoner euro för Garantifonden, vars nödvändiga anslag för garantikapital för 2013 förväntas minska avsevärt jämfört med 2012.

1.2.5 Rubrik 5 – Administration

Kommissionen föreslår att åtagandanslagen ökar med 3,2 procent till 8 544 miljoner euro och att betalningsanslagen ökar med 3,2 procent till 8 546 miljoner euro. Marginalen uppgår till 637 miljoner euro, inklusive pensionsinbetalningar från personalen om 86 miljoner euro. Kommissionen föreslår en ökning om 1,5 procent för sin egen administration, att jämföra med övriga institutioner som sammantaget föreslår ökningarna om totalt 3,3 procent. Av de stora utgiftsslagen ökar pensionerna mest med 6,8 procent. Till skillnad från rubrik 1-4 innefattar rubrik 5 Administration de medel som äskas i samband med Kroatiens medlemskap.

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 2013 med säkerhet kan fastställas. Även om en mängd faktorer kan påverka prognosen kan dock preliminärt konstateras att kommissionens förslag innebär en högre avgift för 2013 med ca 2,2 miljarder kronor jämfört med prognosen för avgiften för 2012 i 2012 års ekonomiska vårproposition.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, i enlighet med prop. 1994/95:40. Detta innebär att Sverige ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Det innebär även strikt budgetdisciplin. Regeringens övergripande målsättning för 2013 års budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt, att den slutligt antagna budgeten för år 2013 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 anmärkningsvärt höga öknings-takten i EU-budgeten som kommissionen föreslår för 2013. Förslaget beaktar inte att många medlemsstater befinner sig i svåra statsfinansiella situationer

med hårda besparingskrav och svag eller obefintlig tillväxt. Att i ett sådant läge presentera ett budgetförslag som leder till kraftigt höjda avgifter för EU:s medlemsstater till EU-budgeten är inte ansvarsfullt. Rådet bör istället säkerställa att budgeten för 2013 återspeglar och bidrar till medlemsstaternas ansträngningar för att återföra offentliga underskott och statsskuld till långsiktigt hållbara nivåer, i enlighet med Europeiska rådets uppmaning från oktober 2010.

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

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

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

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

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

Den fleråriga budgetramen utgör för närvarande en del av ett interinstitutionellt avtalet mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen 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

-

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens budgetförslag för 2013 behandlas av rådets budgetkommitté under maj och juni månad och därefter i Coreper. Beslut om rådets läsning är preliminärt planerat till att fattas av Ekofinrådet den 26 juli. Därefter följer Europaparlamentets läsning som avslutas den 23 oktober. Ett förlikningsmöte mellan rådet och Europaparlamentet genomförs i samband med Ekofinrådet den 9 november. Därefter fastställer Europaparlamentet budgeten senast den 27 november.

4.2 Fackuttryck/termer

BNI – Bruttonationalinkomst

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 såväl en del åtaganden som görs under året som redan gjorda åtaganden.

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