



Översyn av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020

2016/17:FPM8

Statsrådsberedningen

2016-10-13

Dokumentbeteckning

KOM(2016)603

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Halvtidsöversyn och revidering av den fleråriga budgetramen 2014-2020: En resultatnriktad EU-budget för Europa 2020

KOM(2016)604

Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 om den fleråriga budgetramen för 2014-2020

KOM(2016)606

Förslag till ändring av det interinstitutionella avtalet av den 2 december 2013 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning

KOM(2016)607

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/435 om utnyttjande av marginalen för oförutsedda utgifter

Sammanfattning

Den 14 september 2016 presenterade kommissionen en översyn av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020. Översynen består av ett meddelande som innehåller kommissionens bedömning av genomförandet av budgetramen hittills, redogörelse för och motiv till aktuella åtgärder och förslag för att hantera gemensamma utmaningar samt en utblick mot det förslag till flerårig budgetram för perioden efter 2020 som kommissionen ska presentera före utgången av 2017.

Parallellt med meddelandet om översynen presenterade kommissionen förslag till ändringar av flera rättsakter som framförallt syftar till att hantera utmaningar kopplade till migration, säkerhet samt tillväxt och sysselsättning. Förslagen innebär en utökad budgetflexibilitet genom ökade och nya

I meddelandet redogör kommissionen för aktuella initiativ och förslag till utgifter för att hantera utmaningar på områdena sysselsättning, tillväxt, migration och säkerhet. Sammantaget uppgår dessa till 12 798 miljoner euro för perioden 2017-2020, varav en stor del är ofinansierade. Kommissionen redogör också för förslag till en genomgripande ändring av budgetförordningen som särskilt syftar till att förenkla och effektivisera genomförandet av EU-stöd. I meddelandet identifierar kommissionen även frågeställningar inför utformningen av det förslag till nästa fleråriga budgetram som kommissionen ska presentera före utgången av 2017.

Regeringen anser att översynen huvudsakligen bör ses som en möjlighet att diskutera kvalitativa aspekter av budgetramen, hur den fungerat hittills, hur EU-budgeten på ett bättre sätt kan uppnå önskade resultat och hur genomförandet kan effektiviseras och förenklas. Regeringen anser att utgiftstaken ska respekteras och den totala utgiftsvolymen vara oförändrad, vilket bland annat värnar den svenska EU-avgiften. Eventuella ökade utgifter för något ändamål bör finansieras genom omprioriteringar i form av motsvarande neddragningar. Flexibilitet ska i första hand uppnås genom omprioriteringar. Specialinstrument för flexibilitet ska inte utvidgas då de tenderar att vara utgiftsdrivande och riskerar urholka takens bindande karaktär. Det är också, mot bakgrund av det troliga brittiska utträdet ur den europeiska unionen, viktigt att hålla tillbaka de gemensamma utgifterna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I enlighet med artikel 2 i förordningen om den fleråriga budgetramen (nr 1311/2013) ska kommissionen före utgången av 2016 presentera en översyn av den fleråriga budgetramen. I tillämpliga fall ska den åtföljas av ett lagstiftningsförslag till revidering av förordningen om den fleråriga budgetramen.

Den 14 september 2016 presenterade kommissionen ett meddelande om en halvtidsöversyn och revidering av den fleråriga budgetramen 2014-2020, ett utkast till ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen, ett förslag till ändring av det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen och ett förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets beslut om utnyttjande av marginalen för oförutsedda utgifter.

1.2.1 Kommissionens förslag till ändring av lagstiftningsakter

Kommissionens översynspaket innehåller förslag till ändringar av flera rättsakter.

För förordningen om den fleråriga budgetramen för 2014-2020 föreslår kommissionen att de årliga maxbeloppen för reserven för katastrofbistånd och flexibilitetsmekanismen ska ökas från 280 miljoner euro per år till 500 miljoner euro per år respektive från 471 miljoner euro per år till 1 000 miljoner euro per år. Kommissionen föreslår att en krisreserv för Europeiska unionen ska inrättas som ska finansieras genom anslagsbelopp som dragits tillbaka från samtliga rubriker i den fleråriga budgetramen till följd av lågt utnyttjande. Reserverna ska göra det möjligt för unionen att snabbt reagera vid kriser och vid händelser med allvarliga humanitära och säkerhetsrelaterade konsekvenser. Reserverna ska även vid behov kunna användas komplementär till för att finansiera utgifter på migrationsområdet. Som en följd av förslaget att inrätta en krisreserv föreslår kommissionen att en motsvarande ändring görs av det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Förslaget om en ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen innebär också att begränsningarna av tillämpningstiden och tillämpningsområdet för den samlade marginalen för åtaganden ska strykas. Vidare föreslås för den samlade marginalen för betalningar att de årliga utnyttjandetaken för 2018-2020 ska strykas, vilket innebär att förväntade outnyttjade marginaler för betalningar under perioden 2016-2017 kan utnyttjas under budgetramens senare år.

Kommissionen föreslår även en ändring av mobiliseringsbeslutet för den så kallade marginalen för oförutsedda händelser. Kommissionen föreslår att ändra skrivningar i beslutet med innebörden att betalningar från specialinstrument ska kunna ske över taken i den fleråriga budgetramen samt att det belopp på 2,8 miljarder euro som enligt nu gällande beslut ska räknas av från budgetramen 2018-2020 enligt förslaget istället ska räknas av 2017.

1.2.2 Kommissionens meddelande

Meddelandet om en halvtidsöversyn och revidering av den fleråriga budgetramen 2014-2020 innehåller kommissionens bedömning av genomförandet av budgetramen hittills, politiska överväganden som ligger till grund för föreslagna ändringar och en beskrivning av dessa åtgärder och förslag.

Kommissionen hänvisar till de utmaningar som EU står inför såsom vikten av att stärka EU:s ekonomi och samhällsstruktur, att skapa säkerhet inom EU och vid dess yttre gränser, att hantera migrationen samt att ta itu med klimatförändringens orsaker och följder. För att möta dessa och andra utmaningar anser kommissionen att det krävs politiska insatser på medellång och lång sikt och tillräcklig finansiering på både europeisk och nationell nivå. Kommissionen lyfter fram EU:s fleråriga budgetram som ett viktigt instrument för att skapa förutsägbarhet för att stödja investeringar i EU:s prioriteringar.

Ett av de främsta syftena med de förslag som åtföljer halvtidsöversynen är att ge ytterligare ekonomiskt stöd för att hantera konsekvenser av migration och säkerhetsutmaningar inom den nuvarande budgetramen och utvidga budgetramens flexibilitet i hanteringen av oförutsedda händelser. I linje med detta föreslår kommissionen de ändringar i lagstiftningen som redovisas under punkt 1.2.1.

I meddelandet redogör kommissionen för utgiftsökningar för att hantera utmaningar kopplade till sysselsättning, tillväxt, migration och säkerhet. Sammantaget uppgår dessa utgifter till 12 798 miljoner euro för perioden 2017-2020, varav en stor del avser öknings för vilka det ännu inte har presenterats förslag. Närmare information om hur åtgärderna ska finansieras saknas, men kommissionen menar att de ryms inom beslutade utgiftstak för perioden 2014-2020.

För att bidra till ökade investeringar efter de ekonomiska kriserna och ökad sysselsättning föreslår kommissionen att följande program och instrument inom utgiftsrubrikerna 1a och 1b ska tillföras medel:

- Europeiska fonden för strategiska investeringar (150 miljoner euro, se KOM(2016) 597)
- Horisont EU 2020 – EU:s forsknings- och utvecklingsprogram (400 miljoner euro)
- Fonden för ett sammanlänkat Europa – transeuropeiska nät inom transporter, energi och digitala tjänster (400 miljoner euro)
- Erasmus+ - EU:s program för stöd till utbildning, ungdom och idrott i Europa (200 miljoner euro)
- Cosme – EU:s program för små och medelstora företag (200 miljoner euro)
- Wifi4EU – Riktat stöd för att stödja tillhandahållandet av kostnadsfria trådlösa anslutningar på lokal nivå (50 miljoner euro, se KOM(2016) 589)
- Sysselsättningsinitiativet för unga (1 000 miljoner euro)

För att hantera de interna och externa aspekterna av migrations- och flyktingkrisen föreslår kommissionen ökade utgifter i utgiftsrubrikerna 3 och 4. För utgiftsrubrik 3 föreslås 2 549 miljoner euro för Europeiska gräns- och kustbevakning, Europol, EU-myndigheten för asylfrågor, det gemensamma

Dublinsystemet för asyl, krisstöd inom EU samt inrese-/utresesystem. En krisreserv för Europeiska unionen föreslås kunna finansiera ytterligare utgifter på migrationsområdet vid behov. För utgiftsrubrik 4 föreslår kommissionen att utöver befintliga program öka utgifterna med 750 miljoner euro för partnerskapsramen med tredjeländer (se FaktaPM 112). Parallellt med halvtidsöversynen har kommissionen presenterat ett förslag till den nya Europeiska fonden för hållbar utveckling (se KOM 2016(586), inom vilken kommissionen avser inrätta ett garantiinstrument med bland annat 250 miljoner euro från marginalen för oförutsedda utgifter. Till följd av den makroekonomiska och finansiella instabiliteten i EU:s grannskap och en ökad efterfrågan på makroekonomiskt stöd från EU de senaste åren, föreslår kommissionen en ökning av detta stöd med 270 miljoner euro. Kommissionens förslag att höja det externa utlåningsmandatet för EIB förutsätter att garantifonden får en ökad tilldelning med 115 miljoner euro under åren 2018-2020.

Ett bärande tema i kommissionens meddelande om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen är att stärka budgetens fokus och utöka dess flexibilitet för att bättre kunna hantera aktuella prioriteringar och nya utmaningar. Som ett led i detta arbete föreslår kommissionen ändringar av budgetförordningen som syftar till att framförallt förenkla genomförandet av EU-stöd, ge utökade möjligheter till användandet av finansiella instrument och möjliggöra en mer flexibel budgetförvaltning (se KOM(2016) 605).

Meddelandet innehåller vidare en medelfristig prognos över betalningarna och betalningsbehoven för EU-budgeten fram till 2020, beaktat de förslagen som åtföljer översynen. Slutsatsen är att ett betydande tryck på betalningsanslag väntas uppstå i slutet av budgetramsperioden, men att det gällande betalningstaket förväntas vara precis tillräckligt.

Kommissionens meddelande innehåller också en utblick mot det förslag till ny flerårig budgetram som kommissionen ska presentera före utgången av 2017. Kommissionen framhåller att det kommande förslaget ska vägledas av initiativet *En resultatinriktad EU-budget för Europa 2020* och återspegla behoven och utmaningarna i EU efter år 2020. Enligt kommissionen ger detta ett tillfälle att se över budgetramens struktur, löptid och utgifternas finansiering. Det framhålls att en modernisering av EU-budgeten kräver en samordnad reform av både utgifts- och inkomstsidorna. Kommissionen ser härvidlag den rapport och de rekommendationer som högnivågruppen för egna medel väntas lämna före slutet av 2016 som en viktig input i förslaget till nästa fleråriga budgetram. Kommissionen resonerar kring lämpligheten med sjuåriga budgetramar och konstaterar att de inte stämmer väl överens med Europaparlamentets och kommissionens mandatperioder. Balansen mellan förutsägbarhet och flexibilitet i EU:s utgifter tas upp och kommissionen noterar de begränsade möjligheterna att anpassa budgeten till föränderliga behov när ca 80 % av utgifterna är fördelad på förhand. Kommissionen kommer att bedöma förutsättningarna för att föra in

Europeiska utvecklingsfonden i EU-budgeten. Frågan om hur EU-medel kan användas så effektivt som möjligt kommer också vara aktuell, bland annat mot bakgrund de nya inslagen i den nu gällande fleråriga budgetramen så som villkorlighet i stöd, hävstångseffekter och synergieffekter samt förenklingar.

2016/17:FPM8

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Innehållet i kommissionens förslag till ändringar av förordningen om EU:s fleråriga budgetram, det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen samt Europaparlamentets och rådets beslut bedöms inte 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 andra sektorsvisa förslag. Se berörda FaktaPM för vilka eventuella effekter de har på relevanta svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag innebär ökade anslag med 6 334 miljoner euro under perioden 2017-2020. Detaljerade förslag till finansiering av dessa har ännu inte presenterats. Ökad flexibilitet riskerar att leda till ofinansierade utgiftsökningar som skulle leda till att avgiften till EU blir högre än vad som annars varit fallet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att översynen huvudsakligen bör ses som en möjlighet att diskutera kvalitativa aspekter av budgetramen, hur den fungerat hittills, hur EU-budgeten på ett bättre sätt kan uppnå önskade resultat och hur genomförandet kan effektiviseras och förenklas. Regeringen anser att utgiftstaken ska respekteras och den totala utgiftsvolymen vara oförändrad, vilket värnar den svenska EU-avgiften. Eventuella ökade utgifter för något ändamål bör finansieras genom omprioriteringar i form av motsvarande neddragningar, vilket även kan behöva ske på för Sverige prioriterade rubriker eller åtgärder. Flexibilitet ska i första hand uppnås genom omprioriteringar. Specialinstrument för flexibilitet ska inte utvidgas då de tenderar att vara utgiftsdrivande och riskerar urholka takens bindande karaktär. Det är också, mot bakgrund av det troliga brittiska utträdet ur den europeiska unionen, viktigt att hålla tillbaka de gemensamma utgifterna.

Flertalet medlemsländer välkomnar inriktningen på migration, tillväxt och sysselsättning i kommissionens förslag. En grupp länder (Polen, Irland, Slovenien, Portugal, Litauen, Lettland, Malta, Grekland, Spanien, Tjeckien och Cypern) poängterar behovet av balans mellan traditionella politikområden och nya behov. En annan grupp länder (bland annat Tyskland, Frankrike, Danmark, Finland och Sverige) framhåller vikten av att anpassa budgeten till nya utmaningar och samtidigt identifiera negativa prioriteringar för att kunna möta nya utmaningar samt att värna om utgiftstaken.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är oklart hur institutionerna ställer sig till förslagen. Europaparlamentet kan förväntas ställa sig bakom betydande delar av dem.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka förslagen på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förordningen om den fleråriga budgetramen

Den föreslagna rättsliga grunden för ändring av Förordningen om den fleråriga budgetramen för 2014-2020 är artikel 312.2 i EUF-fördraget. Rådet beslutar med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet.

Interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen

Den föreslagna rättsliga grunden för ändring av det Interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen är artikel 295 i EUF-fördraget. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet men själva avtalet ingås i samråd med Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Europaparlamentets och rådets beslut

Den föreslagna rättsliga grunden för ändring av Europaparlamentets och rådets beslut om utnyttjande av marginalen för oförutsedda utgifter är artikel 14 i det interinstitutionella avtalet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det slovakiska ordförandeskapet vill avsluta förhandlingarna om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen under hösten 2016. Förhandlingarna i rådet om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen bedrivs i Allmänna rådet.

4.2 Fackuttryck/termer

Inte aktuellt