



EU:s årsbudget 2011

Finansdepartementet

2010-06-16

Dokumentbeteckning

SEC (2010) 473

Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2011(Preparation of the 2011 Draft Budget) Maj 2010

Sammanfattning

Budgeten för 2011 blir den femte årsbudgeten i den fleråriga budgetramen för perioden 2007-2013. Kommissionens förslag till budget för 2011 innebär en ökning av åtagandanslagen med 0,8% jämfört med budgeten för 2010 till 142,6 miljarder euro. Betalningsanslagen föreslås öka med 5,8% till 130,1 miljarder euro.

De huvudsakliga orsakerna till ökningen av åtaganden är hänförliga till sammanhållningspolitiken, den externa verksamheten och EU:s administration. Sammanhållningspolitiken föreslås öka i enlighet med den profil som beslutats i den fleråriga budgetramen för 2007-2013. Inom den externa verksamheten föreslås öknings inom framförallt utvidgningspolitiken, grannskapspolitiken och inom biståndsområdet. Inom de administrativa utgifterna föreslås öknings för att täcka utgifter för löner, pensioner och resursbehov med anledning av Lissabonfördragets ikraftträdande. När det gäller betalningar ökar även dessa för 2011 i enlighet med den profil som beslutats i den fleråriga budgetramen.

Sverige har som utgångspunkt att EU:s årsbudget ska präglas av budgetrestriktivitet samt att den slutligt antagna budgeten för år 2011 med god marginal ska rymmas inom den fleråriga budgetramen för åren 2007-13¹. Trots att kommissionens budgetförslag i stort följer den profil som beslutats i

¹ Budgetramen för 2011 uppgår i löpande priser till 143,0 miljarder euro för åtagandanslag och 134,3 miljarder euro för betalningsanslag.

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. Åtagandenslagen 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 27 april beslut om sitt förslag till EU:s budget för 2011. Utkastet presenterades vid Ekofinrådet den 18 maj.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till budget för 2011 innebär en ökning av åtagandenslagen med totalt 1 085 miljoner euro till 142 576 miljoner euro, vilket motsvarar en ökning med 0,8% jämfört med budgeten för 2010. Förslaget lämnar därmed en marginal på 1 224 miljoner euro eller 0,9% av utrymmet under den fleråriga budgetramen. Åtagandena motsvarar 1,15% av medlemsstaternas samlade BNI, vilket kan jämföras med 1,18% i budgeten för 2010.

Tabell 1. Översikt över budgetförslaget för 2011

Rubrik (miljoner euro)	Budgetförslag 2011 ⁽¹⁾		Skillnad jämfört med 2010	
	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar
1 Hållbar tillväxt	64 407	54 651	0,2%	14,5%
1a Konkurrenskraft	13 487	12 110	-9,6%	6,8%
1b Sammanhållning	50 920	42 541	3,2%	16,9%
2 Skydd och förvaltning av naturresurser	59 486	58 136	0,0%	0,0%
Varav marknadsutgifter och direktstöd	43 747	43 657	-0,2%	-0,1%
3 Medborgarskap, Frihet, säkerhet och rättvisa	1 803	1 492	7,7%	6,7%
3a Frihet, säkerhet och rättvisa	1 135	853	12,8%	15,4%
3b Medborgarskap	668	639	0,0%	-3,1%
4 EU som global partner	8 614	7 602	5,6%	-2,4%
5 Administration	8 267	8 268	4,5%	4,5%
Totalt	142 576	130 147	0,8%	5,8%
<i>Marginal</i>	1 224			
Som andel (%) av BNI	1,15%	1,05%		

(1) Inklusive Ändringsbudget 1-4

1.2.1 Rubrik 1 – Hållbar tillväxt

I budgetförslaget för 2011 föreslås åtagandeanslagen under rubrik 1 uppgå till 64 407 miljoner euro och betalningsanslagen till 54 651 miljoner euro.

Det motsvarar en ökning med 0,2% för åtaganden och med 14,5% för betalningar jämfört med år 2010.

2009/10:FPM92

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 13 437 miljoner euro och betalningsanslagen till 12 110 miljoner euro. Det motsvarar en minskning med 9,6 % för åtaganden och en ökning med 6,7 % för betalningar jämfört med år 2010. Marginalen uppgår till 50 miljoner euro. Om återhämtningsplanen exkluderas från 2010 års budget skulle förslaget för 2011 innebära ökade åtaganden med 4,4 % och ökade betalningar med 7,0 %. Den främsta orsaken till att åtagande- och betalningsanslagen ökar är att det sjunde ramprogrammet för forskning, som utgör knappt 2/3 av rubrik 1a, nu mitt i programperioden når en högre takt i genomförandet.

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 ökar med 3,2% till 50 970 miljoner euro och betalningarna ökar med 16,9 % till 42 541 miljoner euro. Marginalen uppgår till 17 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) och fiske (PO 11).

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen för rubrik 2 uppgår till 59 486 miljoner euro vilket innebär en minskning med 13 miljoner euro jämfört med föregående år. Procentuellt innebär detta en oförändrad nivå jämfört med 2010. Marginalen uppgår till 852 miljoner euro, vilket kan jämföras med 456 miljoner euro under 2010. Betalningsanslagen är oförändrade och uppgår till 58 136. Den stabila nivån för både åtaganden och betalningar i förhållande till 2010 års budget är summan av flera effekter men förklaras framför allt av

att direktstöden ökar till följd av infasningen av nya medlemsstater och att minskade öronmärkta inkomster 2011 måste kompenseras med ökade budgetmedel. Detta neutraliseras emellertid av att utgifterna för marknadsåtgärder minskar till följd av prishöjningar för jordbruksprodukter.

1.2.3 Rubrik 3 – Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa

Kommissionen föreslår att åtagandanslagen under rubrik 3 ska uppgå till 1 803 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 86 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås i kommissionens förslag uppgå till 1 492 miljoner euro. Det motsvarar en ökning med 7,7% för åtaganden och med 6,7% för betalningar jämfört med år 2010.

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 åtagandanslagen ökar med 12,8 % till 1 135 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 71 miljoner euro. Betalningarna föreslås öka med 15,4 % till 853 miljoner euro. Ökningen förklaras framför allt av ökningsprogrammen inom asyl- och migrationsområdet, som utgör drygt hälften av underrubrik 3a samt ökning av utgifterna för programmen för säkerhet och skydd av friheter. 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 åtagandanslagen uppgår till 668 miljoner euro, vilket innebär en oförändrad nivå jämfört med 2010. Betalningsanslagen föreslås minska med 3,1 % till 639 miljoner euro. Marginalen uppgår till 15 miljoner euro. Den oförändrade nivån förklaras bland annat av en föreslagen minskning inom programmet Europa för medborgarna och en ökning av anslagen för aktiv ungdom.

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 åtagandanslagen ökar med 5,6% till 8 614 miljoner euro, vilket lämnar en marginal på 70 miljoner euro. Betalningsanslagen föreslås uppgå till 7 602 miljoner euro, vilket är en minskning med 2,4% i förhållande till år 2010. Ökningen av åtagandena beror framför allt på nya åtgärder inom utvidgningspolitiken, grannskapspolitiken och inom biståndsområdet, bland annat för klimat och kompensation för minskade tullförmåner till bananexporterande länder. Minskningen av betalningarna förklaras framför allt av att de utestående utbetalningarna (RAL) har minskat på många områden.

1.2.5 Rubrik 5 – Administration

Kommissionen föreslår att åtagandanslagen uppgår till 8 267 miljoner euro och betalningsanslagen uppgår till 8 268 miljoner euro, vilket innebär en ökning med 4,5% för båda anslagstyperna i förhållande till 2010. Marginalen uppgår till 149 miljoner euro, inklusive pensionsinbetalningar från personalen om 82 miljoner euro. Kommissionen föreslår en ökning om 2,9% för sin egen budget medan övriga institutioner sammantaget föreslår ökringar med totalt 5,1%. Av institutionerna föreslås Regionkommittén öka mest med 13% och Revisionsrätten minst med -0,7%. Rådet föreslås öka med 4%. Motiven är framför allt att täcka utgifter för löner samt resursbehov med anledning av Lissabonfördragets ikraftträdande. Av de stora utgiftsslagen ökar pensionerna mest med 6,9%.

I budgetförslaget redovisar kommissionen vidare sin avsikt att under budgetförfarandet återkomma med ett ändringsbrev avseende den Europeiska utrikestjänstens administrativa utgifter så snart organisationen och gränsytor mot övriga institutioner har klarlagts.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens 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 2011 med säkerhet kan fastställas. Även om en mängd faktorer kan påverka prognosen kan dock preliminärt konstateras att kommissionens förslag innebär en högre avgift med ca 100 miljoner kronor jämfört med prognosen för avgiften i 2010 års vårproposition. Skillnaden förklaras i huvudsak av högre betalningsnivåer och en förändrad bedömning av valutakursen 31 december 2010.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning för 2011 års budget är, liksom tidigare år, att den slutligt antagna budgeten för år 2011 med god marginal ska rymmas inom den fleråriga budgetramen för åren 2007—2013 och att den ska utgå från realistiska och väl underbyggda prognoser för att på så sätt minska risken för överbudgetering. I en situation där medlemsstaterna har höga krav på konsolidering av sina offentliga finanser är det särskilt angeläget med en restriktiv årsbudget för 2011.

Regeringen förespråkar därför sänkta åtagandanslag i förhållande till kommissionens budgetförslag i syfte att skapa marginaler för oförutsedda utgifter under det löpande budgetåret. Detta är särskilt viktigt för rubrik 1a Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning och rubrik 4 EU som global partner. Om förslag till neddragningar av anslag läggs fram i budgetkommittén som går utöver vad som är en rimlig nivå med hänsyn till behov och absorptionsförmåga ska regeringen dock värna svenska prioriteringar.

En fortsatt viktig fråga är att EU:s administration är effektiv. Regeringen kommer i förhandlingarna att fokusera både på institutionerna och de olika myndigheterna inom EU. Upprättandet av genomförandemyndigheter, som i sig kan vara ett kostnadseffektivt sätt att hantera ett program, bör inte leda till att administrationen tillåts öka.

Även om kommissionens budgetförslag i stort följer den profil som beslutats i den fleråriga budgetramen anser regeringen, mot bakgrund av tidigare års överbudgetering, att vissa betalningsnivåer kan ifrågasättas.

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.

Lissabonfördraget innebär att uppdelningen mellan obligatoriska utgifter, framförallt jordbruksutgifter och övriga utgifter avskaffas i maktfördelningshänseende, så att rådet och Europaparlamentet har samma inflytande över de olika utgifterna på budgeten. Vidare förändras årsbudgetprocessen genom att rådet och Europaparlamentet enbart gör en behandling vardera av budgetförslaget. Ett särskilt förlikningsförfarande inrättas genom det nya fördraget under vilket Europaparlamentet och rådet ska nå en överenskommelse om budgeten. Eftersom de båda delarna av budgetmyndigheten under det nya fördraget har samma inflytande över olika utgifter kommer överenskommelsen vid förlikningsmötet att omfatta samtliga delar av budgeten.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

-

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens budgetförslag för 2011 behandlas av rådets budgetkommitté under maj och juni månad och därefter i Coreper. Beslut om rådets läsning fattas av Ekofinrådet den 15 juli. Därefter följer Europaparlamentets läsning som avslutas den 21 oktober. Ett förlikningsmöte mellan rådet och Europaparlamentet genomförs i samband med Ekofinrådet den 11 november. Därefter fastställer Europaparlamentet budgeten senast den 25 november.

4.2 Fackuttryck/termer

BNI – Bruttonationalinkomst

Marginal –	Skillnad mellan åtaganden enligt budgetramen per år och det årliga åtagandet i årsbudgeten	2009/10:FPM92
RAL –	Utestående åtaganden, dvs., åtaganden som ännu inte fallit ut i betalningar (Reste à liquider)	