



Avtal mellan EU:s institutioner om budgetramen 2007-2013

Statsrådsberedningen

2006-03-02

Dokumentbeteckning

KOM (2006) 36

Reviderat förslag till förnyat interinstitutionellt avtal om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet

Sammanfattning

Europeiska rådet träffade i december 2005 en överenskommelse om EU:s mångåriga budgetram, det finansiella perspektivet, för perioden 2007-2013. Kommissionen presenterade den 1 februari 2006 ett förslag till nytt interinstitutionellt avtal (IIA) mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet för perioden 2007-2013. Huvudsyftet med IIA är att fastställa tak för utgiftsrubrikerna i EU-budgeten under EU:s mångåriga budgetram, vilka kommer att ligga till grund för de årliga budgetförhandlingarna mellan rådet och Europaparlamentet. Inga belopp för taken för utgiftsrubrikerna har dock ännu införlivats i kommissionens förslag.

Förslaget består huvudsakligen av två delar. Den första delen lägger fast definitioner och genomförandebestämmelser för EU:s budgetram 2007-2013. Den andra delen rör förbättring av det interinstitutionella samarbetet under årsbudgetprocessen.

Kommissionens förslag innebär i stora delar rent tekniska förändringar eller oförändrade bestämmelser jämfört med nu gällande IIA, men följande mer substantiella förändringar kan särskilt noteras.

Det så kallade flexibilitetsinstrumentet som innebär en möjlighet att gå utöver det beslutade utgiftstaket för en viss utgiftsrubrik, ökas från dagens 200 miljoner euro per år till 700 miljoner euro. Dessutom ges instrumentet en bredare omfattning och ska också kunna användas till nya åtaganden som sträcker sig över flera år.

Globaliseringsanpassningsfonden som Europeiska rådet beslutade om i december 2005 införlivas i avtalet liksom närmare bestämmelser för hur finansiering skall ske.

En möjlighet införs att i årsbudgetprocessen avvika med 10 % från referensbeloppen i medbeslutandeprogram.

En översynsklausul införlivas som innebär att en översyn i form av en vitbok skall föreläggas rådet och Europaparlamentet 2008/2009.

Sverige anser att kommissionens förslag tillmötesgår Europaparlamentet på alltför många punkter. Det gäller både maktbalansen mellan institutionerna och ökningen av budgetflexibiliteten.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Europeiska rådet träffade i december 2005 en överenskommelse om EU:s mångåriga budgettram, det finansiella perspektivet, för perioden 2007-2013. Överenskommelsen skall nu omsättas i ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Kommissionen presenterade den 1 februari 2006 ett förslag till nytt interinstitutionellt avtal (IIA) för perioden 2007-2013.

Huvudsyftet med IIA är att fastställa tak för utgiftsrubrikerna i EU-budgeten under EU:s mångåriga budgettram, vilka kommer att ligga till grund för de årliga budgetförhandlingarna mellan rådet och Europaparlamentet. Inga belopp för taken för utgiftsrubrikerna har dock ännu införlivats i kommissionens förslag.

Kommissionens förslag består huvudsakligen av två delar. Den första delen lägger fast definitioner och genomförandebestämmelser för EU:s budgettram 2007-2013. Inom detta ryms hur tekniska justeringar och revideringar av budgetramen skall gå till, översynen av budgetramen, bestämmelser för flexibilitetsinstrumentet, grundläggande bestämmelser för Solidaritetsfonden, Katastrofbiståndsreserven och Globaliseringsanpassningsfonden.

Den andra delen rör förbättring av det interinstitutionella samarbetet under årsbudgetprocessen. Denna innefattar klassificering av utgifter mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter, en metod för uppräknings av icke-obligatoriska utgifter i frånvaron av en överenskommen budgettram, införlivandet av finansiella bestämmelser i rättsakter och finansiering av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Kommissionens förslag innebär i stora delar rent tekniska förändringar eller oförändrade bestämmelser jämfört med nu gällande IIA, men följande mer substantiella förändringar kan särskilt noteras.

Det så kallade flexibilitetsinstrumentet innebär en möjlighet att gå utöver det beslutade utgiftstaket för en viss utgiftsrubrik. Kommissionen föreslår att instrumentet ökas från dagens 200 miljoner euro per år till 700 miljoner euro per år. Dessutom ges instrumentet en bredare omfattning och skall också kunna användas till nya åtaganden som sträcker sig över flera år. Kommissionen kommer att föreslå att flexibilitetsinstrumentet används efter det att den undersökt alla möjligheter till omfördelning inom den utgiftsrubrik där ytterligare resurser krävs.

Den globaliseringsanpassningsfond som Europeiska rådet beslutade om i december 2005 införlivas i avtalet liksom närmare bestämmelser för hur finansiering av fonden skall ske. Avsikten med fonden skall vara att ge ytterligare stöd till anställda som råkat ut för konsekvenserna av större strukturella förändringar i världshandelsmönstren. Syftet är att återintegrera dem på arbetsmarknaden. Fonden får inte överstiga 500 miljoner euro per år. Inget eget budgetanslag för fonden kommer att finnas, utan den skall finansieras genom att ta i anspråk marginalen mellan budgeterade medel och utgiftstak eller genom inställda åtaganden. Beslut att aktivera fonden skall tas gemensamt av rådet och Europaparlamentet. När beslut har fattats föreslår kommissionen att beloppet för fonden skall föras in under relevant utgiftsrubrik, om nödvändigt utöver det beslutade utgiftstaket.

Kommissionen föreslår att en möjlighet införs att i årsbudgetprocessen avvika 10 % från referensbeloppen i mångåriga program som beslutas enligt medbeslutande. Syftet med förslaget är att öka flexibiliteten i årsbudgetprocessen. Förslaget gäller dock inte åtaganden under sammanhållningspolitiken.

En översynsklausul införlivas i avtalet. Kommissionen föreslår att den 2008/2009 skall förelägga rådet och Europaparlamentet en översyn i form av en vitbok i syfte att säkerställa att budgeten kan möta framtidens utmaningar.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

-

1.3 Budgetära konsekvenser

De budgetära konsekvenserna för svensk del är för närvarande oklara, eftersom belopp för den mångåriga budgetramen saknas i kommissionens förslag. Beräkningar baserade på utfallet av Europeiska rådets överenskommelse i december 2005, inklusive de förändringar som beslutades om EU-budgetens inkomstsystem (egna medel) vilka inte berörs av IIA, pekar dock på att Sveriges nettobidrag inte ökar jämfört med innevarande budgetperiod. Nettobidraget blir fortsättningsvis cirka 1,1 miljarder euro per år (eller cirka 10 miljarder kronor). Sveriges nettobidrag i procent av BNI förbättras. År 2006 är det -0,44 % av BNI. 2007 – 2013 blir det, enligt senast tillgängliga tillväxtprognos, i genomsnitt -0,36 %.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige anser att kommissionens förslag tillmötesgår Europaparlamentet på alltför många punkter. Det gäller både maktbalansen mellan institutionerna och ökningen av budgetflexibiliteten.

Sverige ser förhandlingsutrymmet gentemot Europaparlamentet som mycket begränsat. Detta gäller såväl utgiftsnivåer och möjligheter att gå utanför taken som eventuella krav på förändring av maktbalansen mellan institutionerna.

Kommissionens förslag till höjning av taket för flexibilitetsinstrumentet skulle innebära en potentiell utgiftsökning varje år. Sverige ser ingen anledning till en höjning av nuvarande nivå.

Vad gäller kommissionen förslag till översynsklausul ser regeringen knappast något skäl till att mer i detalj reglera den kommande översynen i det avtal vi nu förhandlar.

Vad gäller kommissionens förslag till finansiella förutsättningar för globaliseringsanpassningsfonden, anser Sverige att dessa bör stramas upp. De närmare reglerna för när fonden skall tas i anspråk kommer att hanteras i den förordning som kommissionen nyligen har presenterat. En svensk utgångspunkt är att kriterierna för att aktivera fonden måste vara mycket strikta. Ett villkor bör vara att de problem fonden skall hantera verkligen är ett resultat av betydande förändringar i världshandelsmönstren såsom anges i slutsatserna från Europeiska rådet i december.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En stor majoritet av medlemsstaterna förkastar kommissionens förslag till flexibilitetsinstrument. En majoritet har uttryckt tveksamhet till förslaget om en möjlighet att avvika 10 % från referensbeloppen i medbeslutandeprogram, eftersom en sådan avvikelse ger Europaparlamentet ökat inflytande över de medbeslutade programmen och att den institutionella balansen därmed skulle förändras. Beträffande översynsklausulen har en majoritet uttryckt tveksamhet till att IIA skall avspegla denna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 18 januari 2006 en resolution i vilken rådets ståndpunkt förkastades, samtidigt som rådet inbjöds till vidare förhandlingar.

Förslaget har inte remitterats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ambitionen från det österrikiska ordförandeskapet är att en överenskommelse mellan institutionerna skall kunna nås i början av april.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 272 i EG-fördraget är budgetmakten delad mellan Europaparlamentet och rådet. Europaparlamentet, rådet och kommissionen har dock ingått ett interinstitutionellt avtal, som fastställer tak för utgiftskategorierna i EU-budgeten och bestämmelser för genomförandet det finansiella perspektivet för unionen. IIA reglerar också förfarandet inför och formerna för beslut om årsbudgeten. Avtalet gäller för samma tidsperiod som det finansiella perspektivet, 2000-2006 och ett nytt IIA måste alltså träda i kraft 2007. IIA i sig har inte någon rättslig grund i fördraget (jämför dock artikel 218.1 EG och den förklaring om artikel 10 som fogades till Nice-fördraget). Beslut om IIA fattas gemensamt av kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Rådet fattar beslut om IIA med enhällighet.

3.3 Fackuttryck/termer

Obligatoriska utgifter: Utgifter som till följd av sin karaktär måste anslås eftersom det följer av gällande regler eller avtal. De obligatoriska utgifterna utgörs framför allt av jordbruksutgifter. Rådet fattar det slutliga beslutet om dessa utgifter.

Icke-obligatoriska utgifter: Utgifter för vilka berörd rättsakt inte innehåller precisa belopp utan i stället anger vad pengarna på berört anslag får användas till. Europaparlamentet fattar det slutliga beslutet om dessa utgifter.

Översynsklausulen 2008/09: Möjlighet att reformera den gemensamma budgeten, t.ex. att modernisera den gemensamma jordbrukspolitiken

Katastrofbiståndsreserven: Reserv som kan aktiveras för katastrofbistånd till länder utanför EU.