



Förslag till EU:s årsbudget för 2016

2014/15:FPM

Finansdepartementet

2015-06-05

Dokumentbeteckning

SEC (2015) 240

Statement of Estimates of the Commission for 2016 (Preparation of the 2016 Draft Budget) Document I-III

Sammanfattning

Den 27 maj 2015 presenterade kommissionen sitt förslag till årsbudget för 2016. Budgeten ska enligt kommissionen framförallt bidra till sysselsättning, tillväxt och investeringar, bl.a. genom inrättandet av Europeiska investeringsfonden (EFSI). En annan målsättning är att bidra till ökad solidaritet mellan medlemsstaterna och med EU:s närområde, bl.a. när det gäller hanteringen av migration samt att ytterligare stärka EU:s roll som global aktör. De största procentuella ökningarna jämfört med år 2015 föreslår kommissionen inom rubrik 3 Säkerhet och medborgarskap med 21,5 procent och rubrik 4 Europa i världen med 28,5 procent.

Förslaget till årsbudget utgår från de budgettak som är fastlagda för 2016 i den fleråriga budgetramen, den s.k. MFF (Multiannual Financial Framework) för 2014-2020. Budgettaken för åtaganden år 2016 är lägre än taken för 2015. Detta beror på att taken för åtaganden i MFF-förordningen reviderades i början av år 2015 i enlighet med artikel 19 i samma förordning för att föra över anslag från 2014 års budget p.g.a. försenade program. Kommissionens förslag till åtagandeanslag för 2016 är 154 miljarder euro vilket motsvarar en minskning med 4,9 procent jämfört med budgeten för 2015. Om man skulle bortse från revideringen skulle åtagandena istället öka med 2,5 procent.

Förslaget lämnar en marginal till taket för åtaganden på 1,7 miljarder euro. I förslaget föreslås 1 miljard euro i särskilda instrument läggas utanför budgeten. Kommissionen redovisar en marginal på 2,2 miljarder euro, eftersom de lägger till åtagandeanslagen för flexibilitetsinstrumentet (124 miljoner euro) och för den globala åtagandemarginalen (351 miljoner euro) i sin redovisning av marginalen.

Betalningsanslagen ökar med 2,3 miljarder euro till 143,6 miljarder euro, vilket motsvarar en ökning med 1,6 procent jämfört med budgeten för 2015. Detta innebär en marginal till betalningstaket på 1,5 miljarder euro. Därtill föreslås ytterligare 434 miljoner euro i särskilda instrument vilket leder till en marginal till betalningstaket på 1,1 miljarder euro.

Regeringen anser att EU:s årsbudget ska präglas av budgetrestriktivitet och att den slutligt antagna budgeten för år 2016 med god marginal ska rymmas inom den fleråriga budgetramen för åren 2014-2020. Regeringen förespråkar tillräckliga marginaler mellan utgiftstaken i budgetramen för de olika utgiftsrubrikerna och de beslutade budgeterade utgifterna i årsbudgeten. Mot bakgrund av detta och inför den kommande förhandlingen med Europaparlamentet, kommer regeringen att driva en restriktiv linje under budgetförfarandet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

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 samt en rubrik för tillfälliga kompensationer med anledning av utvidgning med nya medlemsstater, 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 antog sitt förslag till EU:s årsbudget för 2016 den 27 maj 2015.

1.2 Förslagets innehåll

Budgeten ska enligt kommissionen framförallt bidra till sysselsättning, tillväxt och investeringar, bl.a. genom inrättandet av den Europeiska Investeringsfonden (EFSD). En annan målsättning är att bidra till ökad solidaritet mellan medlemsstaterna och med EU:s närområde, bl.a. vad gäller hanteringen av migration samt att ytterligare stärka EU:s roll som global aktör. De största procentuella ökningarna jämfört med år 2015 föreslår kommissionen inom rubrik 3 Säkerhet och medborgarskap med 21,5 procent och rubrik 4 Europa i världen med 28,5 procent.

Förslaget till årsbudget utgår från de budgettak som är fastlagda för 2016 i den fleråriga budgetramen, MFF (Multiannual Financial Framework) för 2014-2020. Budgettaken för åtaganden år 2016 är lägre än taken för 2015. Detta beror på att taken för åtaganden i MFF-förordningen reviderades i början av år 2015 i enlighet med artikel 19 i samma förordning för att föra över anslag från 2014 års budget p.g.a. försenade program. Kommissionens förslag till åtagandeanslag för 2016 är 154 miljarder euro vilket motsvarar en minskning med 4,9 procent jämfört med budgeten för 2015. Om man skulle bortse från revideringen skulle åtagandena istället öka med 2,5 procent.

Förslaget lämnar en marginal till taket för åtaganden på 1,7 miljarder euro. I förslaget föreslås 1 miljard euro i särskilda instrument läggas utanför budgeten. Kommissionen redovisar en marginal på 2,2 miljarder euro, eftersom de lägger till åtagandeanslagen för flexibilitetsinstrumentet (124 miljoner euro) och för den globala åtagandemarginalen (351 miljoner euro) i sin redovisning av marginalen.

Betalningsanslagen ökar med 2,3 miljarder euro till 143,6 miljarder euro, vilket motsvarar en ökning med 1,6 procent jämfört med budgeten för 2015. Detta innebär en marginal till betalningstaket på 1,5 miljarder euro. Därtill föreslås ytterligare 434 miljoner euro i särskilda instrument vilket leder till en marginal till betalningstaket på 1,1 miljarder euro.

Tabell 1: Sammanställning av kommissionens förslag

Rubrik (miljoner euro)	Beslutad budget 2015 ink. MFF-rev		Föreslagen budget 2016		Förändring i %	
	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar
1. Smart och inkluderande tillväxt	77 955	66 923	69 440	66 578	-10,9%	-0,5%
1a. Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	17 552	15 798	18 618	17 518	+6,1%	+10,9%
1b. Ekonomisk, social och territoriell	60 403	51 125	50 822	49 060	-15,9%	-4,0%
2. Hållbar tillväxt: naturresurser	63 902	55 999	63 104	55 866	-1,2%	-0,2%
Varav marknadsutgifter och direktstöd	43 456	43 448	42 868	42 859	-1,4%	-1,4%
3. Säkerhet och medborgarskap	2 357	1 860	2 670	2 259	+13,3%	+21,5%
4. Europa i världen	8 411	7 422	8 882	9 539	+5,6%	+28,5%
5. Administration	8 660	8 659	8 909	8 910	+2,9%	+2,9%
6. Kompensationer						
Totalt innanför ram	161 285	140 862	153 005	143 153	-5,1%	+1,6%
<i>Marginal</i>	<i>1 674</i>	<i>1 039</i>	<i>1 733</i>	<i>1 532</i>	<i>+3,5%</i>	<i>+47,5%</i>
Ink utanför ram	161 884	141 286	154 005	143 587	-4,9%	+1,6%

1.2.1 Rubrik 1a – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning

Underrubrik 1a omfattar bl.a. den gemensamma strategiska ramen för forskning och innovation (Horisont2020), Erasmus+, CEF (Connecting Europe Facility), de stora infrastrukturprogrammen (Galileo/EGNOS, ITER och Copernicus), programmet för konkurrenskraft för företag (COSME) och kärnsäkerhet. Verksamheten under rubrik 1a utgör liksom föregående år ca 12 procent av EU:s totala budget.

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen under rubrik 1a ska uppgå till

18,6 miljarder euro och betalningsanslagen till 17,5 miljarder euro. Det motsvarar en ökning med 6,1 procent för åtaganden och en ökning med 11,4 procent för betalningar jämfört med år 2015.

Ökningarna av åtagandena förklaras av EFSI (European Fund for Strategic Investments), CEF och Erasmus+.

1.2.2 Rubrik 1b – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Rubrik 1b Sammanhållningspolitiken består av Sammanhållningsfonden och de båda strukturfonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. Hela Sammanhållningsfonden och stora delar av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden går till de relativt sett mindre utvecklade regionerna och länderna i EU. Delar av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden går till mer välmående regioner och länder som Sverige. Rubrik 1b utgör ca 33 procent av budgeten för 2016.

Åtaganden föreslås uppgå till 50,8 miljarder euro, vilket är en minskning med 15,9 procent jämfört med beslutad budget för 2015. Betalningar föreslås uppgå till 49,1 miljarder euro, vilket är en minskning med 4 procent jämfört med beslutad budget för 2015.

Att anslagen för 2016 är lägre än anslagen för 2015 beror på revideringen av budgetramstaken enligt MFF-förordningen. Om man bortser från revideringen ökar åtagandeanslagen för rubrik 1b med 3,2 procent.

1.2.3 Rubrik 2 – Hållbar tillväxt: naturresurser

Rubriken omfattar utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken och vissa miljöåtgärder. Verksamheten utgör mer än 40 procent av EU:s totala budget. Den gemensamma jordbrukspolitiken är uppdelat i två pelare, den första utgör marknadsåtgärder och direktstöd och den andra är landsbygdsutveckling.

Åtaganden föreslås uppgå till 63,1 miljarder euro och betalningar föreslås uppgå till 55,9 miljarder euro. Åtagandeanslagen och betalningsanslagen

ligger på ungefär samma nivå som för innevarande år (-1,2 procent respektive -0,2 procent).

2014/15:FPM34

1.2.4 Rubrik 3 – Säkerhet och medborgarskap

Rubrik 3 utgör den minsta utgiftsrubriken av EU:s budget, knappt 2 procent. Verksamheten omfattar frågor som hantering av migrationsströmmar, skapandet av en gemensam asylpolitik, kampen mot terrorism och organiserad brottslighet, civilrätt, straffrätt, grundläggande rättigheter och integration. Den omfattar även djur- och folkhälsa, växtförökningsmaterial, växtskadegörare, konsumentskydd och livsmedelssäkerhet, kultur och medier, medborgarskapsprogrammen samt snabbinsatser och beredskap för allvarliga olyckshändelser. Åtaganden föreslås uppgå till 2,67 miljarder euro, vilket är en ökning med 13,3 procent jämfört med beslutad budget för 2015. Det innebär att budgettaket föreslås överskridas med 124 miljoner euro som föreslås finansieras genom en mobilisering av flexibilitetsinstrumentet. Betalningar föreslås uppgå till 2,3 miljarder euro, vilket är en ökning med 21,5 procent jämfört med beslutad budget för 2015.

1.2.5 Rubrik 4 – Europa i världen

Rubriken omfattar EU:s externa politik, bland annat bistånds- och utvecklingsverksamhet, grannskaps- och utvidgningspolitik, krishanteringsinsatser och utrikes- och säkerhetspolitik. Verksamheten utgör ca 6 procent av EU:s totala budget. Åtaganden föreslås uppgå till 8,9 miljarder euro och betalningar föreslås uppgå till 9,5 miljarder euro. Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen ökar med 5,6 procent och betalningsanslagen med 28,5 procent jämfört med 2015 års budget. Ökningar föreslås inom i stort sett alla program under rubrik 4.

1.2.6 Rubrik 5 – Administration

Åtaganden och betalningar i rubrik 5 för 2016 föreslås uppgå till 8,9 miljarder euro. För de administrativa utgifterna är skillnaden mellan åtaganden och betalningar försumbar. Rubriken föreslås öka med 2,9 procent jämfört med 2015 års budget. De regelstyrda utgifterna för pensioner ökar med 5,2 procent jämfört med föregående år, beroende på ökade pensionsavgångar och årliga justeringar för 2015 och 2016.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget har inga effekter på svenska regler.

En ökning av betalningsanslagen får en direkt effekt på medlemsstaternas EU-avgifter under det aktuella budgetåret. En ökning av åtagandanslagen innebär att avgifterna ökar när dessa åtaganden förfaller till betalningar, vilket för vissa anslag sker under budgetåret, för andra sker det efterföljande år.

Det är först när beslutet om årsbudgeten har fattats som den svenska EU-avgiften för 2016 kan beräknas med större säkerhet. Även om en mängd faktorer kan påverka prognosen kan dock preliminärt konstateras att kommissionens förslag till årsbudget för 2016 inte nämnvärt ändrar den prognos för avgiften för år 2016 som redovisas i 2015 års ekonomiska vårproposition (32 miljarder kronor). Prognosen tar dock bl.a. hänsyn till att beslutet om egna medel för perioden 2014–2020 träder i kraft 2016. Det innebär att Sverige under 2016 erhåller de reduktioner som Sverige har på EU-avgiften samt att en retroaktiv justering avseende 2014 och 2015 erhålls.

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 regeringen ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Det innebär också strikt budgetdisciplin, d.v.s. att verka för en begränsning av EU:s utgifter inom budgetramen och därmed den svenska avgiften till EU. Det övergripande målet i arbetet med 2016 års EU-budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt och med god marginal rymmas inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen för åren 2014-2020.

Regeringen kommer vid behandlingen av årsbudgetförslaget verka för budgetdisciplin och respekt för taken i den fleråriga budgetramen, att årsbudgeten beslutas med tillräckliga marginaler upp till taken för såväl åtaganden som betalningar samt, så långt möjligt, undvika att de särskilda instrumenten mobiliseras, då dessa riskerar att öka den svenska EU-avgiften.

Otillräckliga marginaler riskerar att leda till krav på utnyttjande av särskilda instrument som leder till utgifter utöver budgetramen. Det lämnar heller inga möjligheter att omhänderta och finansiera oförutsedda händelser inom ram, vilket är problematiskt.

Åtaganden bör begränsas så att det finns utrymme för oförutsedda åtaganden under det löpande budgetåret. Det är också viktigt att åtaganden begränsas för att inte ytterligare underblåsa den stora mängden utstående åtaganden (RAL) som kommer att påverka medlemsstaternas avgifter under kommande

år. Åtagandenivån för 2016 bör därför skapa utrymme för att möjliggöra att betala redan ingångna åtaganden.

2014/15:FPM34

Betalningsanslagen ska baseras på realistiska och väl underbyggda och verifierade prognoser och spegla tidigare genomförande. Avbetalning på RAL måste alltid baseras på ett konstaterat behov. Summan av de särskilda instrument som kan mobiliseras över åtagandetaken måste rymmas i betalningsmarginalen eftersom betalningar som följer av dess åtaganden inte får innebära att betalningstaket överskrids. Utöver detta krävs ytterligare marginaler för att skapa beredskap för andra oförutsedda utgifter under det löpande budgetåret. Betalningsanslagen måste också begränsas för att inte undergräva medlemsstaternas fortsatta konsolideringsåtgärder.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

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

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

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

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

EU:s årsbudget kan endast beslutas på EU-nivå.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under juni och juli kommer förslaget behandlas i rådets budgetkommitté och därefter i Coreper II. Rådet förväntas anta sin läsning av förslaget i juli.

Under hösten fortsätter förhandlingarna med att Europaparlamentet antar sin läsning i oktober och därefter följer ett förlikningsförfarande under tre veckor under vilket rådet och Europaparlamentet ska enas om ett gemensamt förslag. Slutförhandlingen genomförs den 13 november och Europaparlamentet ska därefter inom två veckor fastställa budgeten för 2016.

4.2 Fackuttryck/termer

Åtagandanslag – Ram för hur mycket som får in-tecknas 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 anslagen enligt budgetramen per år och det årliga anslagen i årsbudgeten.