



Översyn av EU:s budget

Sammanfattning

Europaparlamentet, rådet och kommissionen uppmanade i maj 2006 kommissionen att göra en fullständig och omfattande översyn av alla aspekter på EU:s utgifter och inkomster och lägga fram rapport om detta 2008–2009. Som en del av denna översyn bjöd kommissionen i september 2007 in till en bred samrådsprocess som är avsedd att vara en viktig utgångspunkt för kommissionens kommande rapport. Samrådsprocessen avslutas den 15 april 2008. Kommissionen vill genomföra budgetöversynen utifrån ett långsiktigt tidsperspektiv, men översynen är inte tänkt att innehålla något förslag till budget efter utgången av nuvarande budgetperiod som sträcker sig till 2013.

Finansutskottet ställer sig bakom de principer och utgångspunkter som regeringen anser ska vara styrande för budgeten – subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet, sund ekonomisk förvaltning och restriktivitet.

Utskottet anser att EU-budgetens förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar och krav inte har varit tillräcklig. Trots att sammansättningen av budgetens utgifter har förändrats så dominerar utgifterna fortfarande kraftigt av de s.k. traditionella utgifterna, dvs. jordbrukspolitik och regionalpolitik. Utgifter för områden som t.ex. konkurrenskraft, forskning och utveckling samt miljö- och klimatpolitik har visserligen ökat, men från mycket låga nivåer.

Utskottet anser att det behövs genomgripande omprioriteringar av EU-budgetens utgifter och att förändringarna ska göras utan att budgetens samlade utgifter ökar.

Utskottet förespråkar en kraftig minskning av EU-budgetens utgifter för jordbrukspolitiken och understryker att den särskilda översyn av jordbrukspolitiken som pågår, den s.k. hälsokontrollen, inte får innebära att möjligheterna att reformera jordbrukspolitiken och minska dess omfattning begränsas.

Även regionalpolitiken behöver reformeras både i fråga om utformning och omfattning. Unionens regionalpolitiska insatser bör koncentreras till de länder inom EU som har klart lägre välståndsnivå än genomsnittet. Nyttan av regionalpolitiskt stöd till EU:s rikare länder kan i hög grad ifrågasättas.

Flera områden behöver få högre prioritet för att möta dagens och framtidens politiska och ekonomiska utmaningar. Det behövs ökade satsningar på konkurrenskraft, forskning och utveckling, strategiska investeringar i infrastrukturprojekt och utbytesprogram på utbildningsområdet. De rättsliga frågorna såsom grov gränsöverskridande brottslighet, människohandel, narkotikasmuggling och terrorism behöver också förstärkta resurser. Om EU vill spela en ledande roll globalt måste man också vara beredd att kunna agera för att bidra till demokrati och mänskliga rättigheter. Detta kräver också ökade insatser. Finansutskottet vill särskilt understryka att miljö- och klimatfrågorna samt insatser för forskning och utveckling ges ökad prioritet. Inom dessa båda områden finns tydliga motiv för insatser på EU-nivå, anser utskottet.

Sund ekonomisk förvaltning är en av de grundprinciper som kommande reformer av EU:s budget bör baseras på, och utskottet anser att det är nödvändigt att förbättra kontrollen av att EU-medel används på ett korrekt och effektivt sätt. Revisionsrätten bör även få ökade möjligheter att bedriva effektivitetsrevision för att bedöma om olika utgiftsprogram är ändamålsenligt utformade för att uppnå de politiska målen. Transparens, enkelhet och tydlig ansvarsfördelning bör vara ledstjärnor i utformningen av såväl budgeten som sådan som de enskilda utgiftsprogrammen.

Budgetens inkomst- och utgiftssida måste enligt utskottets uppfattning ses i ett sammanhang. Korrigeringarna och rabatterna har växt fram därför att den samlade budgetbelastningen har blivit orimligt skev mellan medlemsstaterna vilket i sin tur är ett resultat av att utgifterna är mycket ojämnt fördelade. En reformering av inkomst- och utgiftssidan måste därför ses på ett samlat sätt.

Utskottet motsätter sig införandet av en EU-skatt. Utskottet bedömer att det finns ett brett politiskt och folkligt motstånd mot att överlämna beskattningsrätt till EU.

Utskottet anser även att Europaparlamentet enbart ska vara lokaliserat i Bryssel.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet har lämnat reservationer.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----|
| Sammanfattning | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 4 |
| Redogörelse för ärendet | 5 |
| Ärendet och dess beredning | 5 |
| Utskottets granskning | 7 |
| 1 Kommissionens meddelande | 7 |
| 2 Övergripande synpunkter | 11 |
| 3 EU-budgetens förmåga att hantera skiftande prioriteringar | 16 |
| 4 Utformningen av den framtida EU-budgeten | 17 |
| 4.1 Utgiftsprioriteringar | 17 |
| 4.2 EU-budgetens implementering | 27 |
| 5 EU-budgetens inkomster | 30 |
| Reservationer | 32 |
| 1. Översyn av EU:s budget – motiveringen (v) | 32 |
| 2. Översyn av EU:s budget – motiveringen (mp) | 33 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 36 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Utrikesutskottets yttrande | 37 |
| <i>Bilaga 3</i> | |
| Trafikutskottets yttrande | 57 |
| <i>Bilaga 4</i> | |
| Miljö- och jordbruksutskottets yttrande | 77 |
| <i>Bilaga 5</i> | |
| Näringsutskottets yttrande | 84 |
| <i>Bilaga 6</i> | |
| EU-nämndens yttrande | 91 |
| <i>Bilaga 7</i> | |
| Protokoll från offentlig utfrågning | 102 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Översyn av EU:s budget

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (v) – motiveringen

Reservation 2 (mp) – motiveringen

Stockholm den 27 mars 2008

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m), Christina Zedell (s), Gunnar Andrén (fp) och Mats Pertoft (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I samband med att Europaparlamentet, rådet och kommissionen i december 2005 kom överens om den nuvarande sjuåriga budgetramen för EU:s budget som gäller för perioden 2007–2013 riktades en uppmaning till kommissionen att göra en genomgripande översyn av EU-budgeten. En rapport med en sådan översyn skulle läggas fram 2008–2009. För Sverige var överenskommelsen om att göra en budgetöversyn en viktig förutsättning för att ställa sig bakom uppgörelsen avseende budgetramen för 2007–2013. I maj 2006 bekräftades uppgörelsen genom ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, parlamentet och kommissionen. Överenskommelsen innebar att kommissionen uppmanades att:

genomföra en fullständig och omfattande översyn som täcker alla aspekter på EU:s utgifter, inbegripet den gemensamma jordbrukspolitiken, och på inkomster, bland annat Förenade kungarikets rabatt, och lägga fram rapport om detta 2008–2009.

I september 2007 presenterade kommissionen ett meddelande om budgetreform (SEK[2007] 1188). Meddelandet utgör startskottet för en bred samrådsprocess i EU och resultatet av detta samråd kommer att bli en viktig utgångspunkt för kommissionens kommande rapport.

Samrådsprocessen avslutas den 15 april 2008 och kompletteras med en konferens som äger rum den 27 maj. Därefter avser kommissionen att utarbeta en vitbok som ska offentliggöras i slutet av 2008 eller i början av 2009. Kommissionen vill genomföra budgetöversynen utifrån ett långsiktigt tidsperspektiv för att redan nu åstadkomma en budgetstruktur som ligger i linje med EU:s långsiktiga utmaningar. Översynen kommer dock inte att innehålla något förslag till budget efter utgången av nuvarande budgetperiod. Det blir i stället en uppgift för den kommission som tillträder hösten 2009.

I arbetet med utlåtandet om budgetöversynen har utskottet haft överläggningar med statsrådet Cecilia Malmström vid två tillfällen, den 5 juni 2007 och den 11 mars 2008. Utskottet ordnade också, tillsammans med EU-nämnden, en offentlig utfrågning om budgetöversynen den 6 december 2007. Vid utfrågningen deltog EU-minister Cecilia Malmström, Sveriges representant vid EU:s revisionsrätt Lars Heikensten och vd:n för finska näringslivets forskningsinstitut ETLA Sixten Korkman. Utfrågningen återges i sin helhet i bilaga 7.

Fyra utskott samt EU-nämnden har yttrat sig till finansutskottet. Utöver EU-nämnden har yttranden inkommit från utrikesutskottet, näringsutskottet, trafikutskottet samt miljö- och jordbruksutskottet. Samtliga yttranden återfinns i bilagorna 2–6.

Utlåtandets disposition

I meddelandet ställer kommissionen tolv frågor uppdelade i tre avsnitt. De tre avsnitten i kommissionens meddelande återges kortfattat i avsnitten 1.1–1.3 i detta utlåtande. Avsnitt 1.1 innehåller kommissionens frågor 1 och 2, avsnitt 1.2 innehåller frågorna 3–9 och avsnitt 1.3 innehåller de tre avslutande frågorna 10–12.

Utskottet har valt att i huvudsak följa den disposition som finns i kommissionens meddelande. Utskottet har inte haft ambitionen att i detalj gå igenom budgetens delar utan framhåller i stället sin generella syn på budgeten, pekar ut de viktigaste problemen och identifierar några centrala omprioriteringar som utskottet vill framhålla.

Utskottet redovisar i avsnitt 2 några allmänna och övergripande synpunkter om budgetöversynen. I avsnitt 3 diskuterar utskottet kommissionens två första frågor om budgetens förmåga till anpassning. Avsnitt 4 avser kommissionens frågor 3–9 men här delar utskottet upp sitt utlåtande i två delar, 4.1 som är inriktat på utgiftsprioriteringar och 4.2 som fokuserar på budgetens implementering och sund ekonomisk förvaltning. I avsnitt 5 diskuterar utskottet frågorna 10–12 som handlar om EU-budgetens inkomster.

Utskottets granskning

1 Kommissionens meddelande

Budgetöversynen ska täcka alla EU:s utgiftsområden, inklusive den gemensamma jordbrukspolitiken. Även budgetens inkomstsida ska genomlysas. På grundval av översynsrapporten kan Europeiska rådet justera de nu gällande finansiella ramarna och förbereda förhandlingarna inför perioden efter 2013.

Kommissionen konstaterar att det nu har gått tjugo år sedan den första fleråriga budgetramen och tiden är mogen att genom diskussion och debatt runt om i Europa bana väg för ett nytt samförstånd om inriktningen av EU:s utgiftspolitik för att klara av de utmaningar som väntar under de närmaste tio åren och därefter. Budgetöversynen ger ett unikt tillfälle att grundligt, och mer förutsättningslöst än när en budgetram förhandlas fram, pröva EU-budgeten och dess finansiering, skriver kommissionen. Översynen kommer att ske utifrån ett långsiktigt tidsperspektiv. Strukturen och inriktningen när det gäller unionens framtida utgiftsprioriteringar kommer att anges utifrån en bedömning av vad som ger störst mervärde och effektivast resultat.

Kommissionen skriver vidare att en av de frågor som också kommer att diskuteras är hur budgeten fungerar och hur man kan åstadkomma den rätta avvägningen mellan kontinuitet och reaktion på nya utmaningar. Frågan om budgeten bör förvaltas på ett annat sätt är en annan aspekt som kommer att tas upp. Översynen kommer också att omfatta en förutsättningslös prövning av hur man bäst kan skaffa fram de resurser som krävs för att finansiera EU:s verksamhet.

1.1 EU-budgetens förmåga att hantera skiftande prioriteringar

Kommissionen framhåller att EU-budgeten är ett viktigt instrument för att förverkliga EU:s politiska mål. Budgeten måste utnyttjas så effektivt som möjligt, förvaltas enligt högsta standarder och leda till märkbara förbättringar i medborgarnas vardagsliv. Budgeten måste kunna anpassas för att avspegla skiftande prioriteringar och hålla jämna steg med den europeiska integrationsprocessen.

EU:s budget måste stå i samklang med andra åtgärder t.ex. att lagstifta, avskaffa regelhinder eller påverka medlemsstaternas utgifter. Andra exempel är politiksamordning, utbyte av idéer och bästa praxis och expertsamarbete. Alla politikområden kräver inte utgifter på EU-nivå, skriver kommissionen. På centrala områden som handel och konkurrens nås målen med andra instrument, och dessa områden är bara i begränsad omfattning relevanta för budgetöversynen. På andra politikområden däremot, framhål-

ler kommissionen, krävs ekonomiska insatser för att målen ska nås. Ett par exempel är sammanhållningspolitiken och utbytesverksamheten för studenter.

Ekonomiskt stöd på något av EU:s politikområden kan utgå i olika former och härröra från olika källor. Det kan t.ex. röra sig om lån och lånegarantier från Europeiska investeringsbanken eller, vid samfinansiering, medlemsstaternas budgetar. Det kan också röra sig om privat finansiering vid partnerskap mellan offentlig och privat sektor. När EU-budgeten tas i anspråk måste man kunna visa att detta är det mest effektiva och rimliga sättet att nå resultat.

Kommissionen pekar på att det har skett mycket stora förändringar i EU-politiken under de senaste årtiondena och målet har varit att budgeten ska understödja och avspegla denna utveckling. EU-budgetens utgiftsprofil har därmed ändrats avsevärt med åren. Under 1988 tog jordbrukspolitikerna drygt 60 % av budgetens utgifter i anspråk och till 2013 beräknas denna andel ha minskat till 32 %. Sammanhållningspolitiken utgjorde 1988 ca 17 % av budgetens utgifter och 2013 beräknas denna siffra ha ökat till ca 36 % och åtminstone två tredjedelar kommer att användas för att främja konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning. Åtgärderna för andra politikområden, främst konkurrenskraft, åtgärder utanför EU och landsbygdsutveckling, beräknas öka från ca 7 % av utgifterna 1988 till 26 % år 2013. Budgetens sammansättning har således förändrats, men beslutet att göra en översyn är samtidigt ett erkännande av att det behövs en mer djupgående analys av EU-budgeten.

Förutom att omprioriteringar mellan budgetens områden kan bli nödvändiga behövs också flexibilitet inom respektive område, anser kommissionen. Skiftande politiska omständigheter kan sätta EU-budgetens förmåga till anpassning på prov.

Inom detta avsnitt ställer kommissionen två frågor:

1. Har EU-budgeten kunnat ”reagera” i tillräcklig utsträckning på skiftande behov?
2. Hur finner man den rätta avvägningen mellan behovet av stabilitet och behovet av flexibilitet inom de fleråriga budgetramarna?

1.2 Utformningen av den framtida EU-budgeten

Medborgarna måste kunna lita på att gemensamma utgifter används ändamålsenligt och effektivt framhåller kommissionen. Budgetdisciplin fortsätter att innebära stränga begränsningar för de offentliga utgifterna på alla nivåer, och EU:s utgifter måste därför bedömas utifrån vilket mervärde de ger. Faktorer som avgör om en utgift på EU-nivå ger ett mervärde är enligt kommissionen att den har en politisk aspekt och understödjer unionens politiska mål. Utgiften måste ge bättre resultat på europeisk nivå än vad som skulle kunna uppnås genom nationella eller lokala utgifter, och den måste planeras, administreras och förvaltas så att den uppfyller sina

mål. En optimal användning av EU:s resurser innebär därför att resurserna måste koncentreras till de områden där de gör störst nytta, och budgetöversynen är tänkt att underlätta sådana val och fastställa utgiftsprioriteringar.

Finansiering över EU-budgeten kan anses vara berättigad om det är det mest effektiva sättet att lösa ett bestämt problem. De viktigaste kriterierna för att bedöma detta och avgöra mervärdet av en utgift på EU-nivå är enligt kommissionen subsidiaritet och proportionalitet. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen vidta en åtgärd bara om målen för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (på central, regional eller lokal nivå) utan bättre kan uppnås på EU-nivå. Proportionalitetsprincipen innebär att unionens åtgärder till innehåll och form inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att nå EU:s mål. Valet av instrument anses vara proportionerligt om det utgör det minst ingripande tillgängliga redskapet för att nå ett bestämt mål.

Kommissionen anger elva nya utmaningar som förväntas få stort inflytande på hur EU kommer att inrikta sina insatser i framtiden. Dessa utmaningar anges nedan i komprimerad form.

- Europas roll i en situation som utmärks av tilltagande mångfald och förändring i en alltmer komplex global värld.
- Globaliseringen som drivkraft för vetenskapliga och tekniska framsteg.
- Omvandlingen till kunskaps- och tjänsteekonomi.
- Nuvarande födelsetal leder till en förändrad struktur och balans i dagens samhälle.
- Solidaritet och EU:s engagemang för social rättvisa.
- Effekterna av klimatförändringen på miljö och samhälle.
- Klimatförändringen, demografiska förändringar och nya konsumentkrav ger EU-politiken för Europas jordbruk, landsbygd, landsbygdssamhälle och marina områden en ny dimension.
- En säker, hållbar och konkurrenskraftig energiförsörjning.
- Migrationstrycket.
- Den europeiska dimensionen blir allt viktigare när det gäller att garantera medborgarna skydd och säkerhet.
- Globaliseringen ställer krav på att Europa måste vara närvarande på den globala arenan.

Kommissionen framhåller också vikten av att genomförandet av EU:s politik är effektivt och ändamålsenligt. EU:s institutioner måste kunna visa att budgeten förvaltas i enlighet med rigorösa krav och att det finns effektiva och ändamålsenliga instrument för att genomföra politiken. I detta sammanhang lyfter kommissionen fram följande:

- Avvägningen mellan att sprida ut stödet på flera olika verksamheter och att koncentrera de disponibla medlen.
- Avvägningen mellan centraliserad och decentraliserad förvaltning.
- Fortsatta förenklingar och stärkta genomförandeinstrument.
- EU-medlens hävstångseffekt.

- Utnyttjande av genomförandeorgan.
- Samfinansiering.
- Behovet av att sörja för fullständig öppenhet, synlighet och ansvarighet i förvaltningen av budgeten.

Kommissionen pekar även på att ökad flexibilitet, som skulle göra det möjligt att omfördela resurser inom EU-budgeten, skulle underlätta för att optimera en sund ekonomisk förvaltning. I avsnittet om utformningen av den framtida budgeten ställer kommissionen sju frågor.

3. En rad nya politiska utmaningar beskrivs ovan (de elva utmaningarna). Är det en bra sammanfattning av de viktigaste frågorna som EU kommer att stå inför under de kommande årtiondena?
4. Vilka kriterier bör användas för att garantera att principen om europeiskt mervärde tillämpas effektivt?
5. Hur bör de politiska målen bäst komma till uttryck i utgiftsprioriteringarna och vilka ändringar behövs?
6. Vilken tidshorisont bör gälla för en omorientering?
7. Hur kan budgetgenomförandet bli mer effektivt och ändamålsenligt?
8. Kan öppenheten och ansvarigheten i samband med budgeten förbättras?
9. Kan ökad flexibilitet hjälpa till att ge bättre resultat av EU:s utgifter och ökat politiskt gensvar i EU-budgeten?

1.3 EU-budgetens inkomster

Kommissionen framhåller att utformningen av EU:s system för egna medel är en mycket viktig punkt att diskutera i samband med budgetöversynen.

Finansieringen måste vara utformad så att man kan garantera att budgetmedlen räcker till för att genomföra EU:s politik och behöver utformas enligt gemensamt överenskomna principer, såsom ekonomisk effektivitet, jämvikt, stabilitet, enkelhet och ”synlighet”, kostnadseffektiv administration och ekonomiskt oberoende. Ingen av de nuvarande finansieringskällorna tillgodoser enligt kommissionen alla dessa behov på ett komplett och balanserat sätt. Ett inkomstsystem måste dock utformas så att det uppfyller de allra viktigaste principerna så väl som möjligt. Det är därför nödvändigt att ta ställning till principerna och deras relativa betydelse.

De två viktigaste finansieringskällorna – de BNI- och momsbaseade medlen – liknar på många sätt direkta nationella bidrag till budgeten och uppfattas ofta som sådana. Dessa medel betalas in från medlemsstaternas statskassor och tas ibland upp som utgifter i de nationella budgetarna. Bland annat av detta skäl, skriver kommissionen, tenderar medlemsstaterna ofta att bedöma enskilda områden inom EU-politiken i termer av hur mycket pengar som kommer landet tillgodo i förhållande till hur mycket man bidragit med, i stället för att först och främst se till det samlade värdet av att viss politik bedrivs på europeisk nivå.

I överenskommelsen i Fontainebleau 1984 enades man om att varje medlemsstat som bär en för tung budgetbörda i förhållande till sitt relativa välstånd vid lämplig tidpunkt kan beviljas korrigeringsmekanismer införts på budgetens inkomstsida. Dessa korrigeringar har bidragit till att göra systemet mer svårbegripligt, och har – tillsammans med det strikta inkomst-/utgiftstänkandet med syftet att maximera det egna landets ekonomiska utbyte – lett till spänningar mellan medlemsstaterna och inte sällan påverkat den offentliga debatten om nyttan med EU:s utgifter och fördelarna med EU-medlemskapet, skriver kommissionen.

Inom ramen för översynen kommer man noggrant att gå igenom de olika korrigeringsmekanismerna för att bedöma om, och i så fall i vilken grad, var och en av dem fortfarande är motiverad. Kommissionen påpekar också att ett ökat samförstånd om prioriteringarna för EU:s utgifter skulle vara en god grund att stå på inför en reform av systemet för egna medel. Frågan om alternativa egna medel, skriver kommissionen, bör noggrant undersökas med hänsyn tagen till medlemsstaternas suveränitet i skattefrågor, det faktum att vissa skatteunderlag kan ”röra sig fritt” över nationsgränser samt de aktuella resursernas inverkan på EU:s politik på respektive område.

Beträffande EU-budgetens inkomster ställer kommissionen tre frågor:

10. På vilka principer bör man grunda budgetens finansiering, och hur bör dessa principer omsättas i systemet för egna medel?
11. Går det att motivera en fortsatt tillämpning av olika korrigeringar?
12. Hur bör man utveckla förhållandet mellan medborgare, politiska prioriteringar och finansieringen av EU-budgeten?

2 Övergripande synpunkter

Regeringen

Regeringen skriver i sin faktapromemoria om budgetöversynen (2007/08: FPM13) att man fäster stor vikt vid översynen av EU:s budget och anser att översynen bör leda till en djupgående reform av EU:s budgetram och en omprioritering mellan utgiftsrubriker. Samtidigt med budgetöversynen pågår särskilda översyner av såväl den gemensamma jordbrukspolitiken som regionalpolitiken. Det är viktigt, anser regeringen, att säkerställa att eventuella beslut i dessa särskilda översyner bidrar till och håller öppet för ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den bredare budgetöversynen. Beslut eller separata överenskommelser inom dessa särskilda översyner får inte föregripa eller förhindra ytterligare reformer i budgetöversynen.

En reformering av EU:s budget bör baseras på följande grundläggande principer:

- Subsidiaritet. Unionen ska endast agera om och när målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsländerna själva.
- Europeiskt mervärde. Ett gemensamt agerande måste ge ett bättre resultat än vad som hade kunnat uppnås om medlemsländerna agerat på egen hand eller bilateralt.
- Proportionalitet. Unionens åtgärder får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå EU:s mål.
- Sund ekonomisk förvaltning. EU:s medel ska användas på ett korrekt sätt och det ska göras sparsamt, effektivt och ändamålsenligt.

En annan central utgångspunkt för regeringen är budgetrestriktivitet så att förändringar av utgifternas sammansättning sker genom omprioriteringar och inte genom att de samlade utgifterna ökar. Det är särskilt viktigt att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Statsrådet Malmström framhöll även vid utfrågningen den 6 december att det är viktigt att politikområdena på EU-nivå samverkar och inte motverkar varandra. Det gäller särskilt jordbrukspolitiken i förhållande till bistånd och handelspolitik. Det behövs även en förbättrad samstämmighet mellan sammanhållningspolitiken och Lissabonstrategin för jobb och tillväxt.

Yttranden från andra utskott

Utrikesutskottet skriver i sitt yttrande (2007/08:UU1y) att för att EU ska kunna arbeta med viktiga utmaningar som klimatförändringarna, göra Europas ekonomi konkurrenskraftig, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och bedriva en aktiv och samstämmig utrikes- och säkerhetspolitik krävs effektiva verktyg. Utformningen av budgeten är i det sammanhanget av intresse. Kommissionens samrådsdokument kan anses vara utgångspunkten för en bred och förutsättningslös diskussion kring vad EU ska fokusera på i framtiden, vad som ska finansieras gemensamt och vad varje land självt ska ansvara för. Utrikesutskottet anser det angeläget att prioriteringar i EU:s budget diskuteras. Samtidigt behöver budgeten göras mer modern, begriplig och lättöverskådlig.

Översynen bör leda till en djupgående reform av EU:s budgetram och en omprioritering mellan utgiftsrunder. Den framtida budgeten bör grunda sig på bl.a. subsidiaritet, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning. Särskilt viktigt är att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Andra centrala utgångspunkter är budgetrestriktivitet och samstämmighet mellan olika politikområden.

Trafikutskottet välkomnar i sitt yttrande (2007/08:TU1y) att kommissionen har tagit initiativ till ett öppet och omfattande samråd rörande översynen av EU:s budget. Ett omfattande samrådsförfarande ger förutsättningar för att budgetöversynen kan leda till en djupgående reform och framtidsanpassad omprioritering mellan utgiftsramar.

Övergången till ett samhälle som är anpassat till klimatförändringarna och minskade utsläpp av växthusgaser kommer att för överskådlig framtid vara en nödvändig utgångspunkt för såväl den nationella som den internationella politiken. Inom EU behöver därför klimatfrågan genomsyra arbetet, vilket tydligt måste återspeglas i gemenskapens budget, inbegripet strukturfonder och övriga finansieringsinstrument. Behovet av att dels minska utsläppen av växthusgaser, dels genomföra nödvändiga anpassningar till ett förändrat klimat är särskilt påtagligt inom transportsystemet. Transportsektorn måste bli mer miljövänlig och medel måste satsas på "klimatsmarta" lösningar. Satsningarna bör utgå ifrån en gemensam strategi för minskade utsläpp och nödvändig klimatanpassning, anser trafikutskottet.

Miljö- och jordbruksutskottet delar i yttrande (2007/08:MjU1y) regeringens åsikt, att den framtida budgeten bör grunda sig på subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning. Särskilt viktigt är att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Andra centrala utgångspunkter är budgetrestriktivitet och samstämmighet mellan olika politikområden. Budgetöversynen bör genomföras utifrån ett långsiktigt tidsperspektiv för att redan nu åstadkomma en budget som ligger i linje med bl.a. de ovan redovisade långsiktiga utmaningarna för EU-samarbetet.

Budgeten är ett viktigt instrument för att förverkliga EU:s politiska mål och bör utnyttjas och förvaltas så effektivt som möjligt i linje med medborgarnas förväntningar samtidigt som den kan och bör anpassas för att avspegla förändrade gemensamma prioriteringar.

Näringsutskottet instämmer i sitt yttrande (2007/08:NU1y) med regeringen i att det är positivt med en genomgripande diskussion om EU-budgeten inte bara i Sverige utan i hela Europa. En djupgående reform av budgeten är helt nödvändig enligt näringsutskottets mening. När det gäller utgiftsposterna inom EU:s budget måste ett helhetsgrepp anläggas och en omprioritering mellan de nuvarande utgiftsrubrikerna förberedas.

Regeringens synpunkter att den framtida budgeten bör grunda sig på subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning delas av utskottet liksom att budgetrestriktivitet är en central utgångspunkt. Utskottet betonar dock att även inom ramen för en budgetrestriktiv hållning bör vissa områden få en högre prioritet och andra en lägre. Ibland kan storleken av ett önskvärt projekt, t.ex. ett forskningsprojekt, vara sådant att projektet inte kommer till stånd om inte medlemsländerna samarbetar. I sådana fall kan det finnas skäl för att lösa frågan på EU-nivå. Även inom ramen för en budgetrestriktiv hållning bör därför angelägna större projekt kunna finansieras gemensamt inom EU.

I enlighet med Lissabonstrategin har EU-länderna beslutat om en rad gemensamma mål till år 2010 för att stärka konkurrenskraft och tillväxt, öka sysselsättningen och den sociala sammanhållningen samt säkra en hållbar utveckling. För svensk del är det i första hand viktigt att stärka hållbar

tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Åtgärderna i Sverige omfattar bl.a. investeringar i forskning och utveckling, ett bättre företagsklimat och regelförbättringar samt hållbar energiförsörjning och klimatutveckling. Insatserna inom dessa områden är mycket viktiga enligt näringsutskottets mening; dock är det inte så att reformarbetet alltid bör ligga på EU-nivån. I stället bör medlemsstaterna ta ett större ansvar för att genomföra strategin och de reformer som länderna har kommit överens om.

EU-nämnden uppmärksammar i yttrandet (2007/08:EUN1y) att det var en viktig hörnsten i övervägandena inför godkännandet av den nu aktuella långtidsbudgeten att en budgetöversyn skulle genomföras. Nämnden välkomnar detta tillfälle att pröva på vilket sätt de gemensamma resurserna utnyttjas för att uppnå EU-samarbetets långsiktiga politiska mål. Nämnden anser det positivt att kommissionen på ett tidigt stadium och med en bred ansats möjliggör ett samråd med intresserade parter på såväl lokal, regional och nationell nivå, som på europeisk.

EU-nämnden poängterar vikten av att budgetöversynen blir genomgripande för att den ska kunna utmynna i en heltäckande modernisering av det nuvarande budgetsystemet. Detta är av vikt inte minst ur trovärdighets- och öppenhetsperspektiv. I begreppet heltäckande modernisering lägger nämnden även in betydelsen av att också hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken och översynen av sammanhållningspolitiken blir genomgripande och framåtsyftande. Eventuella beslut inom ramen för dessa översyner bör bidra till ytterligare reformer och utgiftsminskningar i budgetöversynen. Utgångspunkterna för nämndens yttrande är subsidiaritet, proportionalitet, europeiskt mervärde och sund ekonomisk förvaltning.

Finansutskottet

I samband med överenskommelsen om den nu aktuella långtidsbudgeten beslutades också att en översyn av hela EU:s budget skulle göras under 2008/09. För Sverige var tillkomsten av budgetöversynen en viktig förutsättning för att godkänna långtidsbudgeten för perioden 2007–2013. Finansutskottet välkomnar att kommissionen nu som en del av denna översyn genomför en bred samrådsprocess med intresserade parter på alla nivåer, europeisk, nationell, regional och lokal.

Det har skett stora förändringar såväl inom EU som i omvärlden. Detta har lett till att nya frågor har uppstått och nya möjligheter yppat sig. En stärkt internationell konkurrens, tilltagande gränsöverskridande brottslighet, ökande migrationsströmmar, klimat-, miljö- och energifrågorna och behov av internationella insatser för fred, demokrati och fattigdomsbekämpning är några exempel på områden där EU måste spela en viktig roll. För att kunna möta dessa utmaningar ställs stora krav på EU-samarbetet. EU:s gemensamma resurser måste användas på ett effektivt sätt och de måste användas till rätt ändamål.

Det är viktigt att komma ihåg att budgeten bara är ett av flera verktyg som EU har för att kunna genomföra sin politik. Många av framtidens utmaningar är sådana att de inte kan mötas genom åtgärder i budgeten. I stället måste andra samarbetsformer användas. Det kan handla om politiskt samarbete och gemensamma regelverk. Vilka typer av åtgärder som är mest ändamålsenliga varierar och måste bedömas för varje enskild fråga. Det finns således många frågor som är angelägna men där budgeten inte nödvändigtvis är det verktyg som i första hand bör användas.

Utskottet anser i likhet med såväl regeringen som andra utskott att det mycket angeläget att detta tillfälle till översyn tas tillvara och att reformeringen av budgeten blir genomgripande. Prioriteringarna i budgeten behöver anpassas efter tidens krav, budgetstrukturen behöver förenklas och moderniseras, genomförandet behöver bli mer stringent och kontrollen och uppföljningen av budgeten behöver skärpas. Det är därför mycket välkommet att kommissionen bjuder in till en förutsättningslös diskussion där alla aspekter av EU:s budget kan tas upp.

Utskottet ställer sig också bakom de principer och utgångspunkter som regeringen anser ska vara styrande för budgeten, subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet, sund ekonomisk förvaltning och restriktivitet. Förändringar av utgifternas sammansättning ska enligt utskottets uppfattning göras utan att de samlade utgifterna ökar. Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen endast ska vidta en åtgärd om målen inte kan nås tillräckligt väl genom insatser på lägre nivå, eller annorlunda uttryckt, när en åtgärd på EU-nivå tillför något som medlemsstaterna inte kan åstadkomma på egen hand. I utskottets ögon är begreppen subsidiaritet och europeiskt mervärde olika sätt att uttrycka samma sak. Innan en åtgärd alls blir aktuell för EU-budgeten måste man noga överväga om ett ingripande på EU-nivå överhuvudtaget är det mest ändamålsenliga sättet att lösa den aktuella frågan.

För närvarande pågår en särskild översyn av EU:s jordbrukspolitik, den s.k. hälsokontrollen, och även inom andra centrala delar av budgeten pågår särskilda översyner. Det är helt avgörande att dessa särskilda översyner inte läser upp några frågor eller medför begränsningar i vilka förändringar som kan bli aktuella inom denna övergripande budgetöversyn. En förutsättningslös diskussion om budgeten som tillåts ta upp alla aspekter blir inte meningsfull om jordbrukspolitiken eller andra delar av utgifterna betraktas som fredade till följd av nyligen genomförda särskilda översyner.

3 EU-budgetens förmåga att hantera skiftande prioriteringar

Yttranden från andra utskott

Utrikesutskottet anser att EU-budgeten inte fullt ut har svarat mot EU:s skiftande behov de senaste årtiondena. Den nuvarande utgiftsramen innebär att större resurser än någonsin tidigare läggs på EU:s gemensamma prioriteringar inom bl.a. forskning och utveckling, på insatser för bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och terrorism samt på EU som global partner, vilket utskottet sätter värde på. Samtidigt konstaterar utrikesutskottet att ökningarna skedde från låga nivåer och att mer än tre fjärdedelar av den totala EU-budgeten även fortsättningsvis avsätts för unionsarbetets traditionella utgifter i form av jordbrukspolitik och struktur- och fonderstöd.

EU-nämnden skriver att nuvarande budgetsystem har kunnat uppvisa en viss flexibilitet över tid genom att möta framväxande behov samtidigt som utgifterna som andel av BNI har minskat. Trots detta, framhåller nämnden, är ”de nya utmaningarnas” andelar av budgeten mycket låga eller saknas i vissa fall.

Finansutskottet

Kommissionen ger i sitt samrådsdokument en översiktlig tillbakablick över hur sammansättningen av EU-budgetens utgifter förändrats över tiden. År 1988 tog jordbrukspolitiken 61 % av utgifterna i anspråk och 2013 beräknas denna andel (exkl. landsbygdsutveckling) ha minskat till 32 %. Andelen av budgeten som används till sammanhållningspolitiken, dvs. olika former av regionala stöd, utgjorde 1988 drygt 17 % av utgifterna och beräknas till 2013 ha ökat till 36 %. Medlen till övriga politikområden beräknas öka från 7 % till 26 % av budgetens utgifter mellan 1988 och 2013.

EU-budgeten har visat en viss flexibilitet och sammansättningen har förändrats över tiden. Finansutskottet anser emellertid, vilket även utrikesutskottet och EU-nämnden framhåller i sina yttranden, att flexibiliteten inte har varit tillräcklig. Den del av budgetens utgifter som används till s.k. traditionella utgifter: jordbrukspolitik och olika former av regionalstöd, har hittills varit helt dominerande och beräknas fortfarande vara det år 2013. Den gemensamma jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken utgjorde 1988 sammanlagt 78 % av utgifterna och beräknas år 2013 utgöra 68 %. Därutöver finns medel för landsbygdsutveckling som år 2013 beräknas uppgå till 7 % av budgetens utgifter och i kommissionens meddelande redovisas under Övriga politikområden. Dessa medel har också karaktär av traditionella utgifter och ska bidra till att uppfylla målen för den gemensamma jordbrukspolitiken. EU:s budget har varit och är fortfarande helt dominerad av de traditionella utgifterna för jordbrukspolitik och regional-

stöd. Det har skett ökningar av utgifterna inom vissa nya områden, men dessa ökningar har skett från mycket låga nivåer och är i absoluta tal mycket begränsade.

Det är enligt finansutskottets bedömning uppenbart att utgifternas sammansättning snarare speglar gårdagens frågor än framtidens. Budgetens förmåga att möta nya utmaningar kan således inte sägas vara tillfredsställande. Det är därför nödvändigt att göra omfattande omprioriteringar inom budgetens utgifter.

4 Utformningen av den framtida EU-budgeten

4.1 Utgiftsprioriteringar

Regeringen

Regeringen anser att budgetöversynen bör leda till genomgripande omprioriteringar bland EU-budgetens utgifter. Medlen måste koncentreras till de områden där de gör störst nytta. Statsrådet Malmström redogjorde vid utfrågningen den 6 december 2007 för regeringens preliminära slutsatser om vilka prioriteringar som borde göras i EU:s budget.

För det första behövs ökade satsningar på konkurrenskraft, forskning och utveckling som baseras på excellens, strategiska investeringar i infrastrukturprojekt och utbytesprogram på utbildningsområdet. Forskningsprojekt på EU-nivå kan bidra till att möta de stora miljöutmaningarna, t.ex. när det gäller utvecklingen av ny teknik för energisnåla lösningar och en övergång till mer miljövänlig energi. Detta är nödvändigt för att EU ska leva upp till sina globala åtaganden.

För det andra bör satsningarna öka angående de rättsliga frågorna. Det finns ett tydligt europeiskt mervärde i att gemensamt finansiera åtgärder för att förebygga och bekämpa den grova gränsöverskridande brottsligheten som involverar människohandel, narkotikasmuggling och terrorism. Det finns också anledning för EU att agera på migrations- och asylområdet, men detta är inte i första hand en budgetfråga. Det finns dock skalfördelar med att gemensamt finansiera olika informationssystem för kontroll och övervakning av de yttre gränserna.

För det tredje bör EU:s relationer till omvärlden prioriteras. Om EU vill spela en ledande roll globalt måste man också vara beredd att kunna agera för att bidra till demokrati och mänskliga rättigheter. Fortsatt utvidgning av unionen är även fortsättningsvis en viktig fråga, och det är angeläget att det finns en ändamålsenlig budget som möjliggör fortsatt utvidgning.

Statsrådet framhöll också att regeringen förespråkar en omfattande reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Politiken bör utvecklas i riktning mot mer marknadsorientering, förenklat regelverk, hänsyn till miljö och konsumenter, avreglering och kraftigt minskade utgifter. Den s.k. hälsokontrollen av EU:s jordbruksområde som pågår parallellt med budgetöversynen får inte innebära att det läggs några hinder för framtida

reformer inom jordbrukspolitiken. Hälsokontrollen måste tvärtom lägga grunden för ytterligare reformer inom ramen för budgetöversynen och göra det möjligt för europeiska jordbrukare att dra nytta av de möjligheter som en fri marknad ger. Regeringen anser att samtliga marknadsprisstöd, inklusive exportsubventionerna, ska avvecklas, oavsett utfallet av Doharundan. De produktionsbegränsningar som blir kvar, mjölk- och sockerkvoter, bör upphöra, och alla jordbruksstöd bör frikopplas från produktionen senast 2013.

Även EU:s regionalpolitik måste reformeras, både till innehåll och storlek, ansåg statsrådet vidare. Det är svårt utifrån ett perspektiv av europeiskt mervärde att finna stöd för att insatser inom ramen för strukturfonderna i de medlemsländer och regioner som har en relativt hög välbefinningsnivå är motiverade. Däremot har politiken bidragit med en strategisk dimension i det regionala utvecklingsarbetet som syftar till att stärka konkurrenskraften och främja utbyte mellan regioner. Därför måste strategisk samordning av insatser för regional utveckling stå i fokus när sammanhållningspolitiken tillämpas i de relativt sett mest välmående medlemsländerna. Totalt måste de gemensamma resurserna till regionala insatser minska. Det är naturligt att de regionalpolitiska insatserna till allra största delen avser de nya medlemsländerna och inte omfattar delar av unionen som har ett relativt högt välbefinnande.

Yttranden från andra utskott

Utrikesutskottet delar bedömningen att de utmaningar som kommissionen räknar upp kan få konsekvenser för inriktningen av EU:s framtida verksamhet. Däremot behöver denna påverkan inte nödvändigtvis vara kostnadsdrivande eller finansieras över EU:s gemensamma medel. En diskussion utifrån subsidiaritetsprincipen om vad som bör finansieras gemensamt på EU-nivå och vad som bör finansieras nationellt behöver initieras, anser utrikesutskottet.

Två områden – den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfonderna – upptar mer än tre fjärdedelar av den totala EU-budgeten fram till 2013. Båda dessa politikområden är föremål för separata diskussioner parallellt med budgetöversynen. Det är utrikesutskottets mening att eventuella beslut inom ramen för översynen av jordbrukspolitiken respektive strukturfonderna bör bidra till och hålla frågan öppen om ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den bredare budgetöversynen.

Utskottet anser att reformer av jordbrukspolitiken ska ha som utgångspunkt avreglering och marknadsanpassning, hänsyn till konsument- och miljöskydd samt att man fasar ut direktstöd och avskaffar exportsubventioner. Marknadsstöd, inklusive exportbidrag, bidrar till att upprätthålla höga priser och ger inläsnings effekter som kan påverka produktionen negativt vad gäller miljö och konkurrens mot tredjeland. Utgifterna för den gemen-

samma jordbrukspolitik som andel av EU:s totala budget kan, mot bakgrund av det ovanstående och av stigande jordbrukspriser, minskas kraftigt, framhåller utrikesutskottet.

Även EU:s regionalpolitik måste reformeras till omfattning och innehåll. De gemensamma resurserna för finansieringen genom strukturfonderna bör minska. Stödet bör i störst utsträckning riktas till nyare delar av unionen som relativt sett är fattigare och har en mer komplicerad, ibland konfliktfylld historia. Stödet bör inte omfatta delar av unionen med relativt högt välstånd, framhåller utskottet. Det kan ifrågasättas i vad mån strukturfondsstödet medfört ett europeiskt mervärde i medlemsländer och regioner med förhållandevis högre välstånd. I dessa länder bör strategisk samordning av insatser för regional utveckling stå i fokus när sammanhållningspolitiken tillämpas.

På några områden anser utrikesutskottet att ett gemensamt agerande på EU-nivå kan skapa ett europeiskt mervärde, men det behöver inte nödvändigtvis ske genom gemensam finansiering. Det gäller främst på områdena konkurrenskraft (bl.a. forskning och utveckling), inrikesfrågor och rättsliga frågor (bl.a. gränsöverskridande brottslighet, människohandel och terrorism) samt EU:s relationer till omvärlden (bl.a. grannskapspolitiken och utvidgningen). Europeiska forskningsfonder bör även öppnas för omvärlden.

Utrikesutskottet ställer sig bakom en hög ambitionsnivå för genomförandet av reformer och anser att vissa reformer om möjligt bör genomföras redan före 2014. Målet att översynen ska leda till genomgripande reformer är dock överordnat behovet av tidigt genomförande.

Trafikutskottet framhåller att transportsystemet står inför betydande utmaningar, där en övergång till mer hållbara transporter är nödvändig av klimatskäl men också i flera regioner av trängselskäl. För att nå uppställda klimatmål krävs en omställning av transportsystemet mot mer miljövänliga, energisnåla och effektiva transportsätt. Detta måste tydligt lyftas fram bland de viktigare utmaningar som EU står inför under de kommande årtiondena. Frågor inom såväl transport- som post-, tele- och IT-området är av stor betydelse för att utveckla ett hållbart samhälle och för att bl.a. kunna uppfylla målen i den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Därmed kommer, enligt trafikutskottets bedömning, beslut inom transport- och IT-området att vara av särskild vikt för att möta utmaningarna. Detta gäller för såväl beslut på EU-nivå som i de enskilda medlemsländerna. Mot denna bakgrund bedömer trafikutskottet att det är väl motiverat att det även framgent finns särskilda program i gemenskapens budget för dessa områden.

Trafikutskottet vill samtidigt erinra om att satsningar på infrastrukturprojekt i första hand är en nationell angelägenhet och i vissa fall ett regionalt eller lokalt ansvar. Möjligheten till olika partnerskapslösningar bör också beaktas när detta är ändamålsenligt och effektivt. Utskottet anser dock att

det under vissa förutsättningar är berättigat med finansiering på EU-nivå. Utskottet anser här att det är särskilt motiverat med gemenskapsstöd för åtgärder som rör gränsöverskridande insatser samt klimatanpassning.

Trafikutskottet vill även framhålla betydelsen av IT inte bara för tillväxt utan även som ett verktyg för utveckling mot ett hållbart samhälle. IT har stora möjligheter att vara katalysator för att lösa de avgörande utmaningarna på miljöområdet. Möjligheterna att med ny teknik minska miljö- och energibelastningen inom samhällsplanering och transporter är mycket stora, exempelvis genom övergång från fysiska transporter till virtuella möten, e-tjänster och distansutbildning. Utskottet vill därför understryka vikten av att IT-lösningar med god miljöpotential utvecklas. Trafikutskottet pekar också på att samhällets beroende av elektronisk kommunikation ökar. Utskottet vill därför också lyfta fram frågor om IT-säkerhet som en viktig del i den fortsatta IT-utvecklingen där beroendet av IT-system i såväl offentlig som privat sektor ökar alltmer.

Forskningen och den tekniska utvecklingens stora betydelse för framtida tillväxt är oomtvistad, framhåller trafikutskottet. Forskningen har en strategisk betydelse för att uppnå såväl de transportpolitiska som de IKT-politiska målen, framför allt omställningen till ett miljömässigt hållbart transportsystem och trafiksäkerhetsarbetet. Trafikutskottet lyfter även fram behovet av forskningsinsatser inom logistikområdet. Vidare framhåller trafikutskottet att det är positivt att öka kontakterna mellan forskare i Europa. Forskningen är internationell snarare än nationell, och det finns därför klara fördelar och synergieffekter att uppnå genom forskningsinsatser på europeisk nivå. Ett fortsatt internationellt forskningssamarbete är viktigt för att stimulera såväl den svenska som den övriga europeiska industrins kompetens och konkurrenskraft inom forskning och utveckling. Det är därför angeläget att även framgent anslå gemenskapsmedel för att främja forskning, utveckling och innovationer.

Miljö- och jordbruksutskottet pekar på den skrivelse som regeringen i maj 2007 överlämnade till kommissionen och som närmare definierar Sveriges uppfattning om vilka frågor som bör prioriteras inom den s.k. hälsokontrollen, dvs. översynen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Det allmänna och långsiktiga mål som utstakas i skrivelsen är en avreglerad och marknadsorienterad jordbrukssektor utan generella stöd, där produktionen är grundad på konsumenternas efterfrågan och lever upp till reglerna för miljö, djurskydd och säkra livsmedel. Tillhandahållande av kollektiva nyttigheter såsom biologisk mångfald, öppna landskap och våtmarker är fortsatt en viktig målsättning för EU och dess medlemsstater. Regionala aspekter och klimatvillkor bör också vägas in.

Miljö- och jordbruksutskottet delar regeringens uppfattning beträffande hälsokontrollen, och anser att kommande beslut inom ramen för denna kontroll kan och bör bidra till att man är öppen för ytterligare reformer och

utgiftsminskningar i den gemensamma jordbrukspolitiken. I likhet med regeringen anser miljö- och jordbruksutskottet således att ytterligare reformer i budgetöversynen inte får motverkas av sådana beslut.

Utskottet förespråkar en minskning av budgetutgifterna för bl.a. jordbruksstödet och att man i samband med EU:s budgetöversyn gör en grundlig analys av jordbruksstödet framtida omfattning och inriktning bl.a. utifrån principerna subsidiaritet och proportionalitet. Snarast möjligt, och senast 2013, bör alla exportsubventioner vara avskaffade, vilket samtidigt skulle ge förutsättningar för att avveckla återstående prisstöd.

När det gäller effekterna av klimatförändringarna anser miljö- och jordbruksutskottet liksom tidigare att dessa påverkar länder och regioner på olika sätt och i olika grad. Detta medför att de nödvändiga anpassningsåtgärderna och deras omfattning kommer att styras av hur system och strukturer är utformade i olika länder och regioner. Det är huvudsakligen varje medlemsstats egen uppgift att utföra de anpassningsåtgärder som krävs i förhållande till klimatförändringarna, och därför ska inom EU subsidiaritetsprincipen beaktas. EU:s strategi för anpassning ska främst komplettera nationella, regionala och lokala insatser.

Ett koordinerat EU-arbete med klimatanpassningsfrågor kan dock motiveras med att effekter kommer att uppstå över gränserna och att många anpassningsåtgärder därför kräver samordning över dessa. EU kan i detta sammanhang ha ett behov av att förfoga över gemensamma resurser. Klimatanpassning förutsätter solidaritet mellan EU:s medlemsstater så att fattigare och missgynnade regioner och de regioner som drabbas hårdast av klimatförändringar klarar att vidta de åtgärder som är nödvändiga. Berörda utgiftsprogram är bl.a. landsbygdsutveckling och jordbruk och fiske, skriver miljö- och jordbruksutskottet.

Näringsutskottet pekar i sitt yttrande (NU3y) på sina tidigare uttalanden angående EU:s regionalpolitik (bet. 2001/02:NU2). Där framhöll utskottet att EU:s regionalpolitik är omodern och i behov av kraftfulla reformer med ändrad inriktning och minskad omfattning av politiken. Regionalstödet borde koncentreras till kandidatländerna och riktas mot regioner som ligger väsentligt under genomsnittet i unionen vad gäller levnadsstandard och medelinkomst. Utskottet ansåg också att systemet innehöll risker för korruption. I första hand borde det vara medlemsstaterna själva som ansvarar för sina regioner, ansåg näringsutskottet.

I slutet av 2004 återkom näringsutskottet till dessa frågor (bet. 2004/05:NU2) och höll fast vid sin uppfattning att strukturfondsstödet borde koncentreras till de nya medlemsstaterna med störst behov av stöd. Utskottet ansåg att det var befogat att ifrågasätta det rimliga i att ”spendera stora summor för att åtgärda skillnader i levnadsstandard och sysselsättning inom relativt välmående medlemsstater”.

Näringsutskottet står fast vid sin tidigare syn på regionalpolitiken och befarar att medlemsstaternas inbetalning av medel till EU med påföljande återbetalning av strukturfondsmedel leder till byråkrati och oönskade

”tapp” på vägen. Utskottet vidhåller sin uppfattning att det i första hand bör vara medlemsländerna själva som ansvarar för regionalpolitiken och anser att det är givet att länder som ligger väsentligt under genomsnittet i unionen bör få stöd för att kunna främja tillväxt och sysselsättning. Näringsutskottet är också starkt kritiskt mot EU:s jordbrukspolitik. Den s.k. hälsokontrollen av jordbrukspolitikerna är ett steg på vägen, men en avveckling av alla direktstöd till jordbruket bör drivas på, anser utskottet.

EU bör ta ett ökat ansvar för de gemensamma ödesfrågor som inte kan lösas av enskilda länder. Energi, klimat och miljö utgör ett sådant problemkomplex, anser näringsutskottet. Miljöarbetet har hittills inte uppmärksamats i budgetplaneringen med samma tydlighet som tillväxtfrågorna och upptar en ytterst blygsam andel av den nuvarande budgeten (0,16 % år 2007). De sammanhängande frågorna om energi, klimat och miljö måste prioriteras mera i framtida budgetar, anser näringsutskottet.

EU-nämnden framhåller i sitt yttrande att en moderniserad EU-budget ska vara överskådlig, tydlig i sina politiska prioriteringar och begriplig för EU-medborgarna. De utmaningar som kommissionen tar upp i meddelandet beskriver väl de framtidsfrågor som unionen står inför och som bör uppmärksammas i den framtida budgetstrukturen, om än rangordningen är oklar. För att uppnå en budget som svarar mot de beskrivna behoven krävs en genomgripande reformering av utgiftssidan och en omprioritering mellan utgifterna, anser EU-nämnden.

Nämnden vill särskilt understryka vikten av att politikområden som prioriteras högt – även när dessa är nyligen tillkomna – får de resurser som krävs och att dessa ryms inom budgetramen. Nämnden pekar särskilt på klimat- och forskningsområdena. Dessa motsvarar också väl definitionen på områden där det finns ett tydligt europeiskt mervärde och som därmed bör högprioriteras i unionens arbete. Inte minst inom klimatpolitiken finns tydliga behov av samordning för att nå de målsättningar som man kom överens om vid Europeiska rådets möte i mars 2007.

Nämnden poängterar också att prioritering av ett politikområde inte med nödvändighet ska innebära utgifter – målen kan också uppnås på andra sätt, t.ex. genom lagstiftning. Nya uppgifter får inte innebära att totalramarna ökar. Utöver vad nämnden tidigare anfört om jordbruks- och sammanhållningspolitiken vill nämnden framhålla att den s.k. globaliseringsfonden inte är ändamålsenlig.

EU-nämnden pekar särskilt ut två områden med utrymme för minskade utgifter. Jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten bör minska kraftigt och fortsatta reformer är nödvändiga. Ramen för politikens utformning bör vara sådan att den stöder produktion som tar hänsyn till miljö, konsumentintresse, djurskydd och säkra livsmedel. Den redan gjorda överföringen inom jordbruksbudgeten till landsbygdsutveckling (andra pelaren) är i denna mening positiv. Nämnden understryker dock vikten av att denna överföring inte tas till intäkt för att de totala utgifterna inom jordbrukspolitikerna tillåts öka.

EU-nämnden anser även att strukturfondernas andel av den totala budgeten bör minska. Effektiviteten i strukturfonderna kan ifrågasättas. Det centrala inför översynen av sammanhållningspolitiken är att ha en djupgående diskussion om vilka länder och regioner som verkligen kan dra nytta av den. Stöd ska enligt EU-nämnden i första hand främja tillväxt och sysselsättning i de delar av unionen som relativt sett har lägst välståndsnivå, även när behoven förändras över tid. Det är viktigt att understryka att medlemsstaterna i första hand själva ska ansvara för sin regionalpolitik. Den sociala dimensionen bör spela en viktig roll när det gäller fördelningen av resurserna.

Finansutskottet

De utmaningar för framtiden som kommissionen tar upp i sitt meddelande ger enligt utskottets uppfattning en bra beskrivning av de framtidsfrågor som EU står inför. De visar också med all önskvärd tydlighet att dagens budget inte är utformad för att möta dessa utmaningar och att en genomgripande reformering och omprioritering är helt nödvändig för att budgetens satsningar ska motsvara framtidens utmaningar. Utskottet delar EU-nämndens uppfattning att det är viktigt att politikområden som prioriteras högt får de resurser som krävs – även när dessa är nytillkomna – och att utgifterna ryms inom budgetramarna. EU-budgetens förmåga att anpassas till nya förutsättningar och politiska utmaningar måste således, som utskottet även tidigare framhållit, förbättras.

Utskottet kan konstatera att trots de förskjutningar i utgifter som ägt rum inom EU-budgeten så domineras den alltjämt av de traditionella utgifterna, dvs. den gemensamma jordbrukspolitikerna och regionalpolitiken. Ännu 2013 beräknas dessa båda områden tillsammans stå för mer än tre fjärdedelar av budgetens utgifter. En sådan utgiftsfördelning har enligt utskottets uppfattning mycket dålig överensstämmelse med de problem som dagens och framtidens union har att möta.

Det finns också goda skäl att ifrågasätta stora delar av dessa utgifter utifrån de grundläggande principer som EU:s budget bör baseras på. Direktstöden till jordbruket har fått formen av ett generellt inkomststöd uteslutande riktat till jordbrukssektorn där de som producerat mest enligt tidigare stödsystem även fortsättningsvis får störst stöd. Det finns skäl att ställa sig frågan om dessa stöd alls genererar något europeiskt mervärde. Finansutskottet instämmer med andra utskott och anser att reformer av jordbrukspolitikerna ska vägledas av avreglering och marknadsanpassning, hänsyn till konsument- och miljöskydd samt att man fasar ut direktstöd och avskaffar exportsubventioner. Jordbrukspolitikerna bidrar till att upprätthålla höga priser och låsa in resurser i sektorer med låg produktivitet, den har i vissa fall negativa effekter på miljön och den är mycket kostsam. Utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitikerna bör enligt finansutskottets mening minskas mycket kraftigt, både i absoluta tal och som andel av EU:s utgifter.

Även den andra delen av EU:s traditionella utgifter – regionalpolitiken – måste reformeras både till omfattning och innehåll. Den successiva utvidgningen av EU, både 2004 och 2007, har gett upphov till ökade skillnader i välstånd mellan unionens olika medlemsstater och detta är en utveckling som kan förväntas fortsätta i och med kommande ytterligare utvidgningar.

Det finns skäl för EU att finansiera åtgärder som syftar till att förbättra den ekonomiska utvecklingen i de delar av EU som relativt sett har låg välståndsnivå och sådant stöd är också angeläget av solidaritetsskäl. Det är emellertid svårt att hävda att de delar av sammanhållningspolitiken som riktas mot medlemsstater med relativt högt välstånd genererar ett europeiskt mervärde som motiverar insatser på EU-nivå. I den mån välmående europeiska länder anser det motiverat att stödja svaga regioner i det egna landet bör detta vara en nationell angelägenhet. Att relativt välmående medlemsstater spenderar stora summor på att via EU fördela om resurser mellan varandra är inte ett uttryck för solidaritet inom unionen utan snarare en följd av en strävan att maximera de egna inkomsterna från unionens budget. EU:s gemensamma resurser bör koncentreras till de områden där de gör störst nytta och regionalpolitiska insatser i välmående länder kan knappast anses tillhöra den kategorin.

Tillämpningen av sammanhållningspolitiken i länder med relativt högt välstånd skulle med fördel kunna inriktas på politisk och strategisk samordning av olika insatser för regional utveckling. Sammanhållningspolitiken i de jämförelsevis välmående medlemsstaterna bör således drivas med andra medel än gemensamt finansierade stöd. Sådana stöd bör i stället komma de stater till godo som har lägst ekonomisk standard och därmed störst behov. Det finns enligt utskottets mening både ett stort behov och en stor potential för att genomföra neddragningar av EU-budgetens utgifter för olika former av regionalpolitiska insatser.

Beträffande områden som bör prioriteras och tilldelas ökade resurser i framtiden står utskottet bakom den bedömning som statsrådet Malmström gav uttryck för vid utfrågningen den 6 december. För det första behövs ökade satsningar på konkurrenskraft, forskning och utveckling, strategiska investeringar i infrastrukturprojekt och utbytesprogram på utbildningsområdet. För det andra behövs större satsningar på de rättsliga frågorna som rör grov gränsöverskridande brottslighet som människohandel, narkotikasmuggling och terrorism. För det tredje bör EU:s relationer till omvärlden prioriteras. Om EU vill spela en ledande roll globalt måste man också vara beredd att agera för att bidra till demokrati och mänskliga rättigheter.

Vid sidan av ovan nämnda punkter vill utskottet särskilt framhålla vissa områden som bör ges ökad prioritet. I likhet med bl.a. EU-nämnden och näringsutskottet vill utskottet understryka miljö- och klimatfrågorna samt insatser för forskning och utveckling. Inom dessa båda områden finns tydliga motiv för insatser på EU-nivå.

Miljöpolitiken präglas av att vara gränsöverskridande och det finns stort behov av insatser på EU-nivå. Det är emellertid inte givet att åtgärder inom budgeten är det mest effektiva sättet att bedriva miljöpolitik. Gemensamma regler och gemensam lagstiftning med nationellt ansvar för genomförandet kan vara ett förstahandsalternativ.

Miljö- och klimatfrågorna är dock mycket vida till sin karaktär och låter sig inte hanteras enbart genom specifika miljöpolitiska åtgärder. Miljötänkandet måste i stället genomsyra hela budgeten. Det kan gälla t.ex. utformningen av infrastrukturen, användningen av informationsteknologin eller forskning och utveckling av energieffektiv teknik. Näringsutskottet skriver i sitt yttrande att EU bör ta ett ökat ansvar för de gemensamma ödesfrågor som inte kan lösas av enskilda länder. Energi, klimat och miljö utgör ett sådant problemkomplex. Miljöarbetet har hittills inte uppmärksammats i budgetplaneringen med samma tydlighet som tillväxtfrågorna och upptar en ytterst blygsam andel av den nuvarande budgeten. De sammanhängande frågorna om energi, klimat och miljö måste enligt näringsutskottets mening prioriteras mer i framtida budgetar. Finansutskottet delar denna syn.

Även inom forskning och utveckling anser finansutskottet att det finns starka skäl för att höja de gemensamma insatserna inom EU. Sådana insatser kan förväntas ge positiva spridningseffekter över gränserna av både forskningsresultat och forskare. Satsningar på forskning är nödvändiga för att företag i Europa ska kunna hävda sig i den globala ekonomin. Samtidigt kräver arbetet med en ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling ny kunskap och teknik. Enskilda europeiska länder kan dock inte på egen hand finansiera all den forskning som samhällsutvecklingen kräver. Därför finns stora möjligheter för EU att genom strategiska satsningar på forskning generera europeiska mervärden som inte unionens medlemsländer kan skapa själva.

Forskning av högsta vetenskapliga kvalitet kräver i allt större utsträckning investeringar i forskningens infrastruktur. Dessa investeringar är dock ofta av sådan omfattning att enskilda länder inte ensamma kan åta sig finansieringen. Samarbeta på EU-nivå är därför ett lämpligt tillvägagångssätt för att skapa forskningsinfrastruktur som i förlängningen leder till europeiska mervärden. Satsningar på infrastruktur har dessutom den positiva effekten att de tenderar att locka till sig de mest framstående forskarna, vilket innebär att forskare från såväl Europa som övriga världen kommer att finnas vid dessa europeiska forskningsanläggningar. Det sjunde ramprogrammets budget för forskningens infrastruktur under perioden 2007–2013 motsvarar varken den europeiska forskningens behov eller dess potential. En lämplig utgångspunkt för framtida europeiska satsningar på forskningens infrastruktur är det arbete som bedrivs inom Europeiskt strategiskt forum för forskningsinfrastruktur (ESFRI).

Vidare bedömer utskottet att det Europeiska forskningsrådet kommer att ha en mycket positiv inverkan på europeisk forskning. Konkurrens om forskningsmedel på europeisk nivå synliggör den europeiska forskningsfron-

ten inom olika områden samtidigt som den bidrar till att främja en hög kvalitet i den forskning som bedrivs. Den forskning som finansieras av rådet blir därmed en måttstock för all europeisk forskning. För att till fullo utnyttja de positiva effekter som det Europeiska forskningsrådet kan ha på europeisk forskning anser utskottet att satsningarna inom detta område bör öka.

Vid sidan av dessa högt prioriterade områden finns också fler angelägna områden.

Trafikutskottet framhåller i sitt yttrande att det krävs en omställning av transportsystemet mot mer miljövänliga, energisnåla och effektiva transportsätt för att nå uppställda klimatmål och att detta tydligt måste lyftas fram bland de viktigare utmaningar som EU står inför under de kommande årtiondena. Frågor inom såväl transport- som post-, tele- och IT-området är av stor betydelse för att utveckla ett hållbart samhälle och för att bl.a. kunna uppfylla målen i den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Det är väl motiverat att det även framgent finns särskilda program i gemenskapens budget för dessa områden, framhåller trafikutskottet. Utskottet vill samtidigt erinra om att satsningar på infrastrukturprojekt i första hand är en nationell angelägenhet och i vissa fall ett regionalt eller lokalt ansvar, men att det under vissa förutsättningar, särskilt för gränsöverskridande projekt samt klimatanpassning, är berättigat med finansiering på EU-nivå.

Finansutskottet delar trafikutskottets syn på att det kan vara motiverat med insatser på EU-nivå för att finansiera ett mer hållbart och effektivt transportsystem. Utskottet vill dock understryka att det europeiska mervärdet måste stå i fokus för insatserna på EU-nivå. Det är därför av avgörande betydelse att urvalet av insatser inte styrs av regionalpolitiska aspekter eller genom ett fördelningstänkande mellan medlemsstaterna. Satsningar på infrastruktur är i första hand ett nationellt åtagande och det är viktigt att ett tydligt europeiskt mervärde kan påvisas för att motivera satsningar inom EU:s budget.

Inom den europeiska försvars- och säkerhetspolitiken finns tydliga fördelar av gemensamma insatser på EU-nivå. Genom att agera gemensamt har EU helt andra möjligheter att få genomslag på den internationella arenan än om varje land agerar för sig. Det är emellertid viktigt att säkerställa att internationella insatser vid kriser inte överlappar exempelvis insatser av FN eller NATO. Behoven inom detta område är större än nu tillgängliga resurser och de kan förväntas öka ytterligare framöver.

Behoven av humanitärt bistånd är mycket stora och kan dessutom förväntas bli än större i framtiden bl.a. till följd av klimatförändringarna. Finansutskottet anser att EU:s insatser för humanitärt bistånd och fattigdomsbekämpning i tredje världen bör öka, och att särskilt satsningar för att bekämpa barnfattigdom bör ges hög prioritet. Fattigdomsbekämpning handlar dock inte bara om stöd i akuta situationer utan även om att skapa förutsättningar för tillväxt och utveckling i fattiga länder. Insatser via bud-

geten är bara en del av politiken för fattigdomsbekämpning. Utöver insatser genom budgeten krävs också att EU genom sin handelspolitik underlättar för länder i tredje världen så att protektionistiska strömningar inte lägger hinder i vägen för ekonomisk utveckling i tredje världens länder.

4.2 EU-budgetens implementering

Regeringen

Statsrådet Malmström framförde vid utfrågningen den 6 december att det är angeläget att förbättra effektiviteten i EU:s administration och förvaltning. Det är ett problem att revisionsrätten inte kunnat leverera en revisionsförklaring utan anmärkningar under de senaste 13 åren. Förbättrad styrning och budgetkontroll skulle skapa förutsättningar för en mer trovärdig och ändamålsenlig styrning av de gemensamma medlen, framhöll Malmström.

Beträffande i vilken takt reformer kan genomföras med anledning av budgetöversynen har regeringen, vilket framgår av faktagruppnotan (2007/08:FPM13), en hög ambitionsnivå. Vissa reformer bör om möjligt genomföras redan före 2014. Målet att översynen ska leda till genomgripande reformer är dock överordnat behovet av tidigt genomförande, anser regeringen.

Yttranden från andra utskott

Utrikesutskottet framhåller vidare att en effektiv och ändamålsenlig användning av EU:s gemensamma resurser är en förutsättning för EU:s legitimitet och medborgarnas förtroende. För att garantera att utgifter ger ett europeiskt mervärde bör en sund ekonomisk förvaltning och budgetrestriktivitet tillämpas, anser utrikesutskottet.

Ansvarsutkrävande och öppenhet är centrala demokrativärden. Revisionsrätten har vid återkommande tillfällen påvisat brister i den interna styrningen och kontrollen av EU:s gemensamma medel. Sådana brister påverkar legitimiteten för hela EU-samarbetet. EU:s gemensamma medel hanteras i en betydande omfattning nationellt, och en stor del av bristerna i uppföljningen ligger för närvarande hos medlemsstaterna. Enligt utrikesutskottets mening är det viktigt att medlemsstaterna tar sitt förvaltningsansvar och nationellt vidtar åtgärder som stärker den interna kontrollen av EU-medlen.

Trafikutskottet uppmanar i sitt yttrande finansutskottet att starkt understryka behovet av transparens och tydlighet. Såväl EU-budgeten som uppbyggnaden av de enskilda EU-programmen kan utgöra en svårgenomtränglig materia. Det är därför angeläget med tydliga och transparenta avgränsningar och en enkel programstruktur, skriver utskottet. Uppbyggnaden i nuvarande budget enligt principen ”ett program – en fond” utgör en avsevärd förbättring. En förutsättning för tydlighet är vidare att medel till-

delas enligt objektiva kriterier. En fördelning av medel på diffusa eller kortsiktiga politiska bedömningsgrunder riskerar att ske på bekostnad av att optimera nyttan med stödet.

Proceduren för att ansöka om medel måste vara så enkla och obyråkrastiska som möjligt, inte minst för att förmå små och medelstora företag att involvera sig i gemenskapens program. Resurskrävande och långsamma ansökningsförfaranden får givetvis en avskräckande effekt och måste i möjligaste mån undvikas för att t.ex. inte stöta bort lovande europeiska forskningsprojekt.

Trafikutskottet betonar även betydelsen av uppföljning och utvärdering av genomförda satsningar. Det är viktigt med en löpande återrapportering av i vilken grad insatta resurser bidrar till uppfyllelsen av fastlagda mål, anser utskottet. Tillsammans med kravet på god genomlysning borgar detta för att gemenskapens medel används på ett korrekt sätt och, inte minst, för korrekta ändamål. EU-medel som öronmärkts för ett visst syfte, exempelvis "klimatsmarta" insatser, ska inte kunna delas ut för andra ändamål.

EU-nämnden framhåller att ansvaret i samband med budgetens genomförande är en central fråga. Bättre styrning med klarare mål, tydligare ansvarsfördelning (inbegripet en ökad delegering) och förbättrade sanktionsmöjligheter är tre förbättringsområden som alla skulle ge revisionsrätten förbättrade förutsättningar att granska budgeten och i förlängningen betydligt öka andelen korrekt hanterade medel.

En enklare, modernare budgetstruktur skulle även i sig ge förbättrade möjligheter till överblickbarhet och ansvarsutkrävande. Nämnden anser att en översyn av budgetens uppbyggnad bör ske och att en sådan översyn också kunde tjäna till att förbättra samstämmigheten mellan de olika politikområdena.

Analys av hur en förändrad budgetprocess skulle kunna inverka på överblickbarhet, legitimitet, ansvarsfördelning samt budgetens innehåll bör genomföras, anser EU-nämnden.

Att effektivisera genomförandet av budgeten är en prioriterad fråga, men nämnden vill understryka vikten av att denna inte organiseras så att möjligheter till öppenhet inskränks. Exempelvis bör inte resurserna till översättningar till de olika medlemspråken minska.

EU-nämnden framhåller att det är graverande att revisionsrätten under ett stort antal år starkt kritiserat förvaltningen av gemensamma medel utan att tydliga förbättringar uppnåtts. Förvaltningen och kontrollen måste bli bättre på unionsnivå, samtidigt som medlemsstaterna måste ta sitt ansvar. Nämnden vill därför uppmärksamma att Sverige, tillsammans med ett antal andra medlemsländer, arbetar för att förbättra den inhemska förvaltningen av EU-medel. Regeringen kommer, efter avstämning med riksdagen, att sända in en nationell deklaration om kontrollen av EU-medel. Sådana nationella deklarationer bör även kunna bidra till att öka trycket på en förbättrad kontroll även på EU-nivå.

Finansutskottet

Sund ekonomisk förvaltning är en av de grundprinciper som kommande reformer av EU:s budget bör baseras på. Utskottet anser att den ekonomiska förvaltningen ska säkerställa att medlen används på ett riktigt, effektivt och ändamålsenligt sätt samt att budgeten präglas av en restriktiv hållning i fråga om utgifter. Detta är ett område där mycket kan och bör göras.

De senaste åren har det inom EU bedrivits ett omfattande arbete för att förbättra förvaltningen och kontrollen av unionens gemensamma medel. Trots det har revisionsrätten under de senaste tretton åren inte kunnat lämna en revisionsförklaring utan invändning. Det finns därför starka skäl att fortsätta verka för en förbättrad intern styrning och kontroll av EU:s medel.

EU-nämnden understryker att ansvaret i samband med budgetens genomförande är en central fråga. Bättre styrning med klarare mål, tydligare ansvarsfördelning (inbegripet en ökad delegering) och förbättrade sanktionsmöjligheter är tre förbättringsområden som alla skulle ge revisionsrätten förbättrade förutsättningar att granska budgeten och i förlängningen betydligt öka andelen korrekt hanterade medel. Finansutskottet delar denna uppfattning.

Det är förvisso nödvändigt att förbättra kontrollen för att säkerställa att EU-medel används på ett korrekt och lagligt sätt, men förstärkt kontroll är enligt utskottets uppfattning inte tillräckligt. För att främja ekonomisk effektivitet och goda resultat av insatserna i unionens budget krävs mer än en aldrig så god regelefterlevnad. Åtgärderna i budgeten måste också vara utformade så att de verkligen ger de eftersträlvade resultaten.

Finansutskottet förespråkar att budgeteringen och styrningen av EU:s budget i högre grad än i dag bör vara resultatorienterad så att effekterna av åtgärderna i budgeten för unionens medlemsstater och medborgare står i fokus. Revisionsrätten bör därför ges ökade möjligheter att genomföra effektivitetsrevision och därmed inte bara kontrollera att medlen används på ett korrekt sätt i legal mening, utan också att utgiftssystemen är ändamålsenligt utformade.

En förändring av revisionsrättens roll i denna riktning är emellertid förknippad med flera svårigheter. För att det ska vara möjligt att bedöma om ett utgiftsprogram har avsedd effekt måste målen för utgifterna vara tydliga och precisa. Ett program får inte ha för många mål och de olika målen får inte vara motstridiga, något som i dag ofta är fallet. Det måste vara tydligt vem som har ansvar för vad vid implementeringen av budgeten, inte bara i strikt formell mening utan också i den praktiska tillämpningen. Att förbättra kontrollen av användningen av EU:s gemensamma medel är enligt utskottets bedömning komplicerat, men det är mycket angeläget att ansträngningar görs för att förbättra kontroll, öppenhet och ansvarsutkrävande vid budgetens genomförande.

Såväl EU-budgeten som uppbyggnaden av de enskilda EU-programmen kan utgöra en svårgenomtränglig materia, skriver trafikutskottet, och det är därför angeläget med tydliga och transparenta avgränsningar och en enkel programstruktur. Finansutskottet delar denna uppfattning. Transparens, enkelhet och tydlig ansvarsfördelning bör vara ledstjärnor i utformningen av såväl budgeten som sådan som de enskilda utgiftsprogrammen. Enkelhet, tydlighet och klara ansvarsförhållanden innebär i sin tur att förutsättningarna förbättras för att kunna genomföra uppföljningar och utvärderingar av olika slag och utkräva ansvar.

Utskottet ser gärna en snabb implementering av förändringar i budgeten, i de fall det är möjligt före utgången av nuvarande programperiod, dvs. före utgången av 2013. En snabb genomförandetakt får dock inte gå ut över innehållet i reformerna. Det är helt överordnat att reformerna blir av det genomgripande och långtgående slag som utskottet förespråkar även om det innebär att inga förändringar kan genomföras förrän 2014.

Utskottet vill även passa på att ta upp frågan om Europaparlamentets lokalisering. Utskottet är väl medvetet om att frågan är fördragsreglerad och att budgetöversynen därmed troligen inte kommer att påverka denna fråga. Även om parlamentets lokalisering av formella skäl inte kommer att omprövas i samband med budgetöversynen anser utskottet emellertid att frågan har relevans i detta sammanhang. Budgetöversynen öppnar för en diskussion om alla aspekter på EU:s utgifter och begränsas således inte av huruvida en fråga regleras i fördraget. Dagens ordning, där parlamentet elva gånger per år flyttar sin verksamhet från Bryssel till Strasbourg, är enligt utskottets mening inte ändamålsenlig. Systemet innebär en ineffektiv användning av både ekonomiska resurser och tid, och leder till onödigt resande med miljöbelastning som följd. Den kanske allvarligaste konsekvensen av dagens ordning med ett pendlade parlament är dock att den undergräver parlamentets och i förlängningen hela EU:s förtroende bland sina medborgare när det gäller frågor om ansvarsfull hushållning med unionens medel och sund ekonomisk förvaltning. Utskottet anser att Europaparlamentet enbart ska vara lokaliserat till Bryssel.

5 EU-budgetens inkomster

Yttranden från andra utskott

Utrikesutskottet förespråkar ett genomskådligt och legitimt inkomstsystem som möjliggör en rättvis fördelning av bördorna mellan medlemsländerna. Utskottet framhåller att en förutsättning för en rättvis fördelning av bördorna mellan medlemsländerna är en samtidig kraftfull reformering av budgetens utgifter.

Sverige har sedan länge företrätt en politik som innebär att den komponent av de egna medlen som utgörs av tullar och jordbruksavgifter ska försvinna i takt med att EU:s tullar mot tredjeländ avskaffas. Tills så skett bör dock intäkterna, efter kostnadstäckning för administrationen, föras till EU:s budget, anser utrikesutskottet.

Utrikesutskottet avvisar bestämt idéer om att ge EU beskattningsrätt och framhåller att det politiska motståndet, också i breda befolkningslager, mot en sådan beskattningsrätt torde vara påtagligt.

EU-nämnden anser att EU:s inkomstsystem även i fortsättningen i huvudsak ska vara utformat som dagens system. Beskattningsrätt på EU-nivå ska inte införas. Systemet ska vara överskådligt och ha en tydlig struktur. Det måste också upplevas som legitimt samt möjliggöra en rättvis ansvarsfördelning medlemsstaterna emellan. En rättvis ansvarsfördelning kan endast ske genom reformer både på inkomst- och utgiftssidorna, skriver nämnden.

Finansutskottet

EU-budgetens inkomst- och utgiftssida måste enligt utskottets mening ses i ett sammanhang. De olika korrigeringsarna har växt fram som en följd av att den samlade budgetbelastningen för olika medlemsstater har blivit orimligt skev eftersom budgetens utgifter är mycket ojämnt fördelade. Att kombinera dagens utgiftsstruktur med ett inkomstsystem som är utformat utifrån kriterierna om effektivitet och enkelhet, t.ex. någon form av BNI-baserat system, skulle enligt utskottet leda till en helt oacceptabel fördelning av bördorna mellan medlemsstaterna. Det är därför en nödvändig förutsättning för att ändra inkomstsidan av budgeten att även utgiftssidan genomgår en kraftig reformering.

Resonemang om att utgifter och inkomster bestäms separat och att netto-positionen därmed blir en residual som saknar betydelse eller borde sakna betydelse, är enligt utskottets uppfattning inte realistiska. I praktiken har netto-positionerna stor betydelse för medlemsstaterna.

Det är finansutskottets bestämda uppfattning att en reformering av EU-budgetens utgiftssida är angelägen och att en sådan reformering måste föregå en eventuell förändring av inkomstsidan.

Utskottet motsätter sig också att införa någon form av EU-skatt. Utskottet bedömer att det finns ett brett politiskt och folkligt motstånd mot att överlämna beskattningsrätt till EU. Beskattningsrätten är och bör även fortsättningsvis vara en nationell angelägenhet.

Reservationer

1. Översyn av EU:s budget – motiveringen (v)

av Ulla Andersson (v).

Ställningstagande

Vänsterpartiet vill stärka friheten för det nationella självbestämmandet både i och utanför EU. Därför vill vi generellt dra ned på EU:s intäkter och utgifter. Verksamheter som i dag administreras genom EU skulle kunna skötas både mer demokratiskt och ekonomiskt effektivt om de i stället låg på medlemsländerna.

Vänsterpartiet är djupt kritiskt till EU:s jordbrukspolitik – inte enbart för att den är oerhört kostsam utan också för att den är ineffektiv, byråkratisk, inbjuder till fusk och är djupt orättfärdig mot tredje världen. Den gynnar dessutom en utveckling mot storskaliga industriella jordbruk med långa djurtransporter, vilket varken jordbrukarna eller konsumenterna önskar. Jordbrukspolitiken bör till allra största delen återföras till medlemsländerna.

Även strukturfonds- och regionalpolitiken är ineffektiv och byråkratisk. Den omges av omfattande fusk och oegentligheter, låser in regioner i bidragsberoende och försvårar skapandet av riktiga jobb i offentlig sektor eftersom det kring många av de tillfälliga projekten krävs offentlig medfinansiering. I likhet med jordbrukspolitiken bör även strukturfonds- och regionalpolitiken i allt väsentligt återföras till medlemsländerna.

EU-budgeten har inte reagerat tillräckligt på behoven av en mer miljö- och klimatanpassad politik. Klimatförändringar, biologisk mångfald och friska ekosystem är de viktigaste utmaningarna för jordbrukspolitiken. Jordbrukets påverkan på havsmiljön och problematiken med övergödningen har inte på ett tydligt sätt tagits upp vare sig i kommissionens samrådsdokument eller i utskottsmajoritetens överväganden. En annan stor utmaning, som inte klart framgår av kommissionens beskrivning, är hur EU kan stödja ett hållbart jordbruk i utvecklingsländerna. Även EU:s fiskeripolitik måste på ett helt annat sätt beakta behoven i utvecklingsländerna.

Utskottet anser att det finns tydliga fördelar av gemensamma insatser på EU-nivå inom försvars- och säkerhetspolitiken. Vänsterpartiet strävar tvärtom mot starkt nationellt självbestämmande både i och utanför EU och vill därför sänka anslagen till militära ändamål. Vår politik innebär en utrikes- och säkerhetspolitik som bygger på att Sverige åter får en stark röst i världen. Utrikes- och säkerhetspolitiken måste därför återföras till medlemsländerna.

Vänsterpartiet motsätter sig också starkt en utveckling mot en gemensam europeisk utrikesförvaltning, som vi menar minskar det nationella självbestämmandet. Vi anser att Sverige även i fortsättningen som ett rikt

och alliansfritt land kan spela en avgörande roll i världen genom en självständig utrikes- och säkerhetspolitik. Världen är i stort behov av enskilda stater som står upp för demokrati, mänskliga rättigheter och folkrätt oavsett var, av vem och med vilka motiv de kränks eller inskränks. Genom att ansluta sig till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik fransägar sig Sverige möjligheten att vara ett sådant land.

Vänsterpartiet är vidare djupt kritiskt till byggandet av ”Fästning Europa”. Militariseringen av EU:s yttre gränser, transportörsansvar, visumtvång och Dublinbestämmelser hindrar människor i behov av skydd undan krig och förföljelse att söka asyl inom EU och tvingar i stället människor i händerna på flyktingsmugglare. Vi vänder oss mot ökad överstatlighet inom asyl- och invandringspolitiken och menar att detta kommer att leda till en ännu mer restriktiv politik och till en ökad militarisering vid EU:s yttre gränser och en urholkning av asylrätten.

Vi eftersträvar ett Europa byggt på mellanstatligt samarbete och solidariska relationer mellan folk och stater i och utanför Europa. EU:s utrikespolitik ska återföras till medlemsländerna, och de militära allianserna ska avvecklas till förmån för ett gemensamt säkerhetssystem byggt på OSSE och i samverkan med FN.

Beträffande EU-budgetens inkomster förespråkar Vänsterpartiet avgifter relaterade till medlemsländernas ekonomiska styrka. Rabatten för framför allt Storbritannien bör avvecklas.

2. Översyn av EU:s budget – motiveringen (mp)

av Mats Pertoft (mp).

Ställningstagande

Till kommissionens meddelande om en budgetreform har majoriteten i finansutskottet, de fyra borgerliga partierna och Socialdemokraterna, till stora delar skrivit ett utlåtande som är fylligt och tar upp ”allsvenska” uppfattningar och överväganden kring EU-budgeten som också vi från Miljöpartiet de gröna står bakom. Det finns emellertid flera större frågor som vi hade önskat togs upp och där vi har en annan uppfattning än majoriteten.

Miljöpartiet anser att klimatpolitiken inte getts tillräckliga resurser inom hittillsvarande budgetramar. De nya utmaningarnas andel av budgeten är liten och har startat från en mycket låg nivå. Det ska här dock tilläggas att stora delar av klimat- och miljöpolitiken givetvis ska genomföras nationellt utifrån de olika förutsättningar som länderna har samt att en del handlar mer om lagstiftning än om rena budgetposter. Samtidigt är det viktigt att EU:s budget inte innehåller delar som gör att en aktiv klimatpolitik motverkas, vilket såväl strukturfonder som jordbrukspolitik gör.

Beträffande områden som ska prioriteras för framtiden anser Miljöpartiet att det inte duger att i vida ordalag ange t.ex. konkurrenskraft, brottsbekämpning och relationer till omvärlden. Prioriteringen och rangordningen

bör vara mer konkret och snäv. Miljöpartiet anser att budgeten måste anpassas så att framtidsfrågor som klimat- och miljöpolitik prioriteras och får en ökad andel av EU:s budgetram samt att EU:s budget klimatsäkras, dvs. att budgeten inte ska gå till verksamhet som förstör klimatet. Det betyder t.ex. mindre ekonomiska resurser till motorvägar och flygplatser och mer pengar till järnvägar. I just järnvägspolitiken finns ett klart mervärde för EU: Ska människor kunna ersätta flygresor (som förstör klimatet) med järnvägsåkande (som är bättre för miljön) krävs också att järnvägsnäten över gränserna förbättras och en kraftig utbyggnad av höghastighetståg inom och över nationsgränser görs. Vi anser det också vara en viktig prioritering att lyfta fram den sociala dimensionen samt att dessa två grundbultar genomsyrar alla politikområden i EU, detta för att optimal samordning ska kunna ske. Det får inte fortsätta att vara vattendäta skott mellan de olika politikområdena. Miljöpartiet ser att det finns möjlighet att begränsa EU:s budget ytterligare, vilket vi ansåg vara möjligt också när nuvarande femårsbudget godkändes av riksdagens samtliga andra partier i december 2005. En reformerad och mer framtidsinriktad budget torde kunna förbättra den svenska nettositionen avsevärt.

Miljöpartiet anser att det bör tillsättas en särskild arbetsgrupp på EU-nivå för att se över EU:s budget utifrån klimatfrågan, som ett led i den påbörjade översynen, och undersöka vilka åtgärder som krävs för att EU-budgeten ska kunna klimatsäkras. Det borde ligga i både Sveriges och EU:s intresse att försöka vrida budgeten till en utveckling som inte påskynar klimatförändringarna. Tyvärr är stora delar av EU:s budget i dag direkt klimatförstörande, trots de storslagna målsättningarna som sattes vid EU-toppmötet i mars 2007 om att bl.a. sänka utsläppen med 20 % fram till 2020.

Miljöpartiet anser att man inte kan se på handel med jordbruksprodukter på samma sätt som på handel med andra varor, eftersom jordbruket har många fler funktioner än att bara producera livsmedel. Dessa breddade funktioner är av stort samhällsintresse, och det kan därför inte bara vara marknadskrafterna som styr hur jordbruksproduktionen lokaliseras och utvecklas. Vi anser att det finns starka skäl att bevara och utveckla jordbruket även i länder där det inte har förutsättningar att bli konkurrenskraftigt på världsmarknaden. För livsmedelssäkerheten, miljön och av regionalpolitiska skäl finns det ofta stora värden att vinna med att ha en hög självförsörjningsgrad då det gäller baslivsmedel. Vidare bör exportstöden, som har visat sig ha en negativ effekt på jordbruk i fattigare länder, tas bort. De problem som uppmärksammas runt animalieproduktionens klimatpåverkan bör också uppmärksammas och de kvarvarande exportbidragen för djur inom EU upphöra.

EU:s fiskeribudget bör ses över. Många av de länder EU förhandlat med om fiskeriavtal är utvecklingsländer. De tillhör gruppen av länder med de största behoven och har ofta problem att ta sitt ansvar för att hantera fisket på ett ansvarsfullt sätt. Så länge det bara handlar om kustnära

fiske är problemen inte stora, men så fort de stora industriella fiskebåtarna kommer uppstår ett stort behov av forskning, kontroll och genomförande-program, uppgiftsinsamling, rådslag, utbildning etc. EU:s avtal måste innehålla bestämmelser om hjälp att utveckla de kompetenser landet i fråga inte själv har. Minskningar av EU:s tillgång till bestånden får dock inte leda till minskningar av utbetalningar till landet i fråga. För närvarande beräknas betalningen på mängd tillgång till fiskbestånden, och avtalen innehåller en klausul som innebär att om tillträde till fiskbestånden minskar kommer också betalningen att minska. Det skapar en situation helt utan incitament att minska fisket för att bevara fiskbestånden, vilket är avgörande för ett fortsatt hållbart fiske.

Miljöpartiet säger nej till varje form av beskattningsrätt på EU-nivå, precis som utskottsmajoriteten. Behovet av en förbättring av Sveriges nettoposition är viktigt, främst genom minskade avgifter. Vi ser det också som viktigt att man ser över budgetprocessen. I den europeiska debatten har det lagts fram förslag om att man först bör fastställa hur mycket varje land ska betala netto och först därefter gå in på hur pengarna fördelas. Ordningen i dag är ju att man först fastställer hur mycket länderna ska betala, och därefter slås man om var utgifterna ska ligga, vilket gör att nationella ministrar frestas att driva på för dåliga utgifter bara för att de vill plocka politiska poäng genom att sänka nettoavgiften. Det vore önskvärt att EU eller Sverige tittade närmare på denna del av budgetprocessen och gjorde en analys av vad en förändrad sådan skulle innebära.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

SEK(2007) 1188 Meddelande från kommissionen: Budgetreform för ett Europa i förändring. Dokument för offentligt samråd inför budgetöversynen 2008/2009.

BILAGA 2

Utrikesutskottets yttrande 2007/08:UU2y

EU:s budgetöversyn

Till finansutskottet

Finansutskottet har (sammanträdesprotokoll 2007/08:9 § 3) beslutat att bereda utrikesutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet samt EU-nämnden tillfälle att senast den 5 mars 2008 avge yttrande över kommissionens meddelande SEK(2007)1188 ”Budgetreform för ett Europa i förändring”. Utrikesutskottet har den 6 december 2007 beslutat avge yttrande.

Bakgrund

Genomförandet av EU:s budgetöversyn

Europeiska rådet enades i december 2005 om EU:s långtidsbudget (finansieringsram) för perioden 2007–2013. Den fleråriga finansieringsramen saknar rättslig grund i fördragen. Därför formaliseras överenskommelsen genom ett interinstitutionellt avtal mellan ministerrådet, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. I april 2006 enades Europaparlamentet, ministerrådet och Europeiska kommissionen om en ny finansieringsram för perioden 2007–2013. Den nuvarande finansieringsramen är den fjärde i ordningen. Avtalet innehåller också, som en återspeglning av överenskommelsen från Europeiska rådet i december 2005, en uppmaning till kommissionen att genomföra en översyn över budgetens prioriteringar och finansiering under 2008 och 2009.

Kommissionen presenterade i september 2007 meddelandet ”Budgetreform för ett Europa i förändring” (SEK[2007]1188) för en samrådsprocess i EU på nationell, regional och lokal nivå. Samrådet pågår fram till den 15 april 2008. Det kommer att följas upp genom en konferens. Förutom synpunkter som inhämtas genom samrådsförfarandet kommer även utvärderingar av olika politikområden att ligga till grund för översynsrapporten. Kommissionen har dessutom initierat ett antal vetenskapliga studier som kan komma att beaktas vid översynen.

Resultatet av samrådet ska utgöra underlag för en vitbok som kommissionen avser att presentera i slutet av 2008 eller början av 2009.

Rådet och Europaparlamentet kommer därefter att ta ställning till budgetöversynen. Den kan komma att avslutas under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Översynen kommer inte att innehålla något förslag till finansiella ramar fr.o.m. 2014 och framåt.¹ Det blir i stället en uppgift för den kommission som tillträder efter valen till Europaparlamentet.

EU:s finansieringsram 2007–2013

Allmän beskrivning

Finansieringsramen för 2007–2013 fastställer en beloppsgräns för hur mycket pengar som EU får avsätta för olika utgiftsområden varje år. Finansieringsramen för 2007–2013 innehåller sex utgiftskategorier, s.k. rubriker: ”Hållbar tillväxt”, ”Bevarande och förvaltning av naturresurser”, ”Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa”, ”EU som global partner”, ”Administration” och ”Kompensationer”. Det totala utgiftstaket för samtliga utgiftsområden är gränssättande för de åtaganden som unionen maximalt får göra under ett år. I finansieringsramen för 2007–2013 utgör åtagandena i genomsnitt ca 1,048 % av EU:s beräknade samlade bruttonationalinkomst (BNI) per år.

Finansieringsramen innehåller även bestämmelser för EU:s inkomster, genom ett tak för EU:s s.k. egna medel. De egna medlen består av medlemsländernas avgifter till EU, och taket är fastställt som en procentandel av medlemsländernas sammanlagda bruttonationalinkomst (BNI). I finansieringsramen är taket fastställt till 1,24 % av EU:s samlade BNI.

Beskrivning av EU-budgetens utgiftskategori 4 (”EU som global partner”)

EU-budgetens kategori 4 – ”Europeiska unionen som global partner” – omfattar EU:s stöd och bistånd till andra länder. Utgiftsområdet har nyligen genomgått en strukturförändring. Sju nya förordningar trädde i kraft den 1 januari 2007 och ersatte därmed närmare hundra tematiska och geografiska förordningar som tidigare kanaliserade EU:s externa stöd. Den nya strukturen har tillkommit i syfte att öka samstämmigheten och enhetligheten i de yttre åtgärderna samt för att åstadkomma ett bättre resultat med befintliga resurser. Det minskade antalet förordningar innebär också ökad överskådlighet.

De övergripande målen för utgiftsområdet är 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 säker-

¹ Det finns inte något som nu förutsäger hur lång tidsperiod de kommande finansiella ramarna kommer att omfatta, enbart att de börjar fr.o.m. 2014.

het. Det ska etableras ett mer långsiktigt utvecklingsarbete som skapar en bättre dialog både med mottagarländer och med andra givare. Ett annat syfte är att försöka överbygga den uppdelning som finns mellan t.ex. EU:s biståndspolitik och övriga utrikespolitiska områden.

De nya finansiella instrumenten för EU:s utvecklingssamarbete och ekonomiska samarbete med tredje land (artiklarna 179 och 181a EG) är:

- Förmedlemskapsinstrumentet (IPA)
- Granskingsinstrumentet (ENPI)
- Utvecklingsinstrumentet (DCI)
- Instrumentet för samarbete med industriländer (ICI)
- Stabilitetsinstrumentet (IfS)
- Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR)
- Instrumentet för kärnsäkerhet (NSI, artikel 203 Euratom)
- EU:s gemenskapsmekanism för räddningstjänst (RRPI).

Utöver de nytillkomna instrumenten kvarstår sedan tidigare:

- GUSP-budgeten (GUSP)
- Instrumentet för humanitärt bistånd (HUM/HAC)
- Makroekonomiskt stöd (MFA)
- Lånegarantifonden (LGF)
- Katastrofreserven (EAR)

Tabellen i det följande ger en översiktlig bild av resurserna inom kategori 4 och visar resurstilldelning per instrument, dels för hela perioden 2007–2013, dels per år. Summorna är ungefärliga och anges i miljoner euro. Totalt omfattar kategori 4 ca 50 miljarder euro, vilket motsvarar ca 5,6 % av den totala EU-budgeten. Om även Europeiska utvecklingsfonden (EUF) räknas in omfattar EU:s yttre åtgärder ca 70 miljarder euro.

Tabell: Kategori 4 – resursfördelning 2007–2013

| | 2007– 2013 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| IPA | 11 500 | 1 300 | 1 400 | 1 500 | 1 600 | 1 800 | 1 900 | 2 000 |
| ENPI | 11 200 | 1 400 | 1 400 | 1 500 | 1 500 | 1 600 | 1 800 | 1 900 |
| DCI | 16 900 | 2 200 | 2 200 | 2 300 | 2 400 | 2 500 | 2 600 | 2 700 |
| ICI | 170 | 20 | 20 | 20 | 20 | 30 | 30 | 30 |
| EIDHR | 1 100 | 140 | 150 | 150 | 160 | 160 | 170 | 180 |
| IfS | 2 100 | 140 | 180 | 260 | 290 | 340 | 380 | 470 |
| NSI | 520 | 70 | 70 | 70 | 70 | 80 | 80 | 80 |
| HUM/HAC | 5 600 | 730 | 750 | 780 | 800 | 820 | 850 | 880 |
| GUSP | 2 000 | 160 | 200 | 240 | 280 | 330 | 360 | 410 |
| RRPI | 56 | 5 | 6 | 8 | 8 | 9 | 9 | 11 |
| MFA | 750 | 60 | 90 | 100 | 110 | 110 | 120 | 140 |

| | 2007– 2013 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| LGF | 1 400 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| EAR | 1 700 | 230 | 240 | 240 | 250 | 250 | 260 | 260 |
| Summa | 55 000 | 6 700 | 6 900 | 7 400 | 7 700 | 8 200 | 8 800 | 9 300 |

Arbetet med EU:s budgetöversyn i riksdagen

Sedan den 1 januari 2007 gäller nya regler för riksdagens arbete med EU-frågor.

Under förutvarande mandatperioder har kommissionsdokument om EU:s långtidsbudget av kammarkansliet överlämnats till utrikesutskottet. Det är också ministerrådet för allmänna frågor och yttre förbindelser (GAERC), och inte Ekofinrådet, som har huvudansvaret för förhandlingarna på EU-nivå.

Kommissionens samrådsdokument om EU:s budgetöversyn har av kammaren i oktober 2007 remitterats till finansutskottet för granskning jämlikt riksdagsordningens 10 kap. 4 §. Finansutskottet bereder för närvarande dokumentet och kommer att avge ett utlåtande för debatt och beslut i kammaren.

Utrikesutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet samt EU-nämnden har av finansutskottet beretts möjlighet att yttra sig till finansutskottet. Utrikesutskottet har vid sammanträdet den 6 december 2007 beslutat avge yttrande.

Finansutskottet har i juni 2007 hållit överläggning enligt riksdagsordningen 10 kap. 3 § om budgetöversynen med statsrådet Cecilia Malmström. Finansutskottet har i december 2007, tillsammans med EU-nämnden, arrangerat en offentlig utfrågning med anledning av budgetöversynen.

Arbetet med EU:s budgetöversyn i nationella parlament i andra medlemsstater

Av information från IPEX² framgår att parlamentets under- och överhus i Storbritannien, senaten i Tjeckien samt riksdagen i Finland har påbörjat eller genomfört en granskning av kommissionens meddelande. I enlighet med det interinstitutionella avtalet om den nuvarande budgetramen kommer Europaparlamentet att engageras i översynen i alla dess etapper.

Finlands finansutskott har behandlat kommissionens meddelande genom ett utlåtande till stora utskottet i december 2007.³ Finansutskottet konstaterar att regeringens ståndpunkt fortfarande är under beredning och att

² IPEX (Interparliamentary EU information exchange) är en databas för utbyte av information om hanteringen i nationella parlament och Europaparlamentet av EU:s dokument (<http://www.ipex.eu>).

³ Enligt uppgifter från riksdagens hemsida på Internet: http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/fi_uu_9_2007_rd_p.shtml

utskottet därför endast redovisar vissa allmänna synpunkter. Utskottet poängterar att ett viktigt mål som bör genomsyra hela reformen är behovet av ökad insyn och förenklade processer. Utskottet vill se en översyn av prioriteringar och finansiering och menar att mer måste satsas på morgondagens utmaningar, inte minst på en bättre ekonomisk tillväxt och produktivitet. I förlängningen måste det även satsas extra på innovation och bättre konkurrenskraft. Utskottet tar upp frågan om en balanserad och livskraftig utveckling av landsbygdsområden och en fungerande jordbruks- och livsmedelsökonomi inom hela gemenskapens territorium. Vidare understryker utskottet vikten av att unionens budgetmedel ger ett verkligt mervärde jämfört med nationella åtgärder. Utskottet anser även att man bör se på hur unionens förvaltning kan göras bättre och fungera effektivare. Den interna kontrollen behöver utvecklas då utbetalningarna inom EU fortfarande är behäftade med ett stort antal fel.

I *Tjeckien* diskuterade senatens EU-utskott kommissionens meddelande vid ett sammanträde i november 2007. Utskottet avser att fortsatt följa ärendet.

I *Storbritannien* har parlamentets under- och överhus påbörjat en granskning av meddelandet och begärt ytterligare information från regeringen i frågan. Storbritanniens regering har i en preliminär bedömning välkomnat meddelandet vars budskap om subsidiaritet och proportionalitet speglar regeringens principer för översynen. Regeringen menar att gemenskapsbudgetens begränsningar måste erkännas då finansiering av åtgärder via gemenskapens budget är endast en i raden av politiska åtgärder. Regeringen understryker även att finansiell styrning, inklusive finansiell kontroll och oberoende revision, tillsammans med budgetdisciplin är nödvändigt.

Kommissionens meddelande SEK(2007)1188

Kommissionens meddelande SEK(2007)1188 är indelat i tre huvudområden: a) fakta om EU-budgeten, b) utformningen av den framtida EU-budgeten och c) finansieringen av EU-budgeten. Meddelandet innehåller få konkreta förslag eller alternativ att ta ställning till. Kommissionens samrådsdokument innehåller ett antal frågor som kommissionen hoppas få synpunkter kring. I det följande redovisas kortfattat kommissionens utgångspunkter inom respektive huvudområde samt de frågor kommissionen väckt.

a) Fakta om EU-budgeten

Enligt kommissionen är budgeten ett viktigt instrument för att förverkliga EU:s politiska mål. Budgeten bör utnyttjas och förvaltas så effektivt som möjligt i linje med medborgarnas förväntningar samtidigt som den anpassas för att avspegla förändrade gemensamma prioriteringar. Kommissionen lyfter också fram betydelsen av andra åtgärder än finansieringsåtgärder för att genomföra EU:s politik, t.ex. lagstiftning, samordning av politik

och utbyte av idéer och bästa praxis. Alternativa finansieringskällor för ekonomiskt stöd som nämns är bl.a. lån och lånegarantier från Europeiska investeringsbanken, samfinansiering med medlemsländerna och privat finansiering.

Kommissionen påpekar att EU-politiken har förändrats avsevärt under de senaste årtiondena och att målet har varit att budgeten ska understödja och avspegla denna utveckling. Till exempel har den gemensamma jordbrukspolitikens andel av de totala utgifterna minskat, medan utgifterna för politiken för ekonomisk och social sammanhållning, tillväxtfrämjande åtgärder, rättsliga och inrikes frågor samt unionens utrikespolitik ökat i omfattning. Vidare framhålls behovet av flexibilitet inom budgeten för att den ska kunna svara mot skiftande politiska omständigheter.

Kommissionen ställer i detta avsnitt två frågor:

- a1) Har EU-budgeten kunnat "reagera" i tillräcklig utsträckning på skiftande behov?
- a2) Hur finner man den rätta avvägningen mellan behovet av stabilitet och behovet av flexibilitet inom de fleråriga budgetramarna?

b) Utformningen av den framtida EU-budgeten

Kommissionen menar att medborgarna måste kunna lita på att gemensamma utgifter används ändamålsenligt och effektivt. Budgetdisciplin fortsätter därför att vara en viktig utgångspunkt för gemensamma utgifter. Detta innebär att de gemensamma utgifterna måste bedömas utifrån vilket mervärde de ger. Faktorer som avgör om en utgift på EU-nivå ger ett mervärde är enligt kommissionen att den har en politisk aspekt, ger klara fördelar när det gäller att främja gemensamma intressen jämfört med om åtgärden vidtas på lägre nivå samt att den planeras, administreras och förvaltas på ett ändamålsenligt sätt. Kommissionen anser vidare att ett optimalt användande av EU:s resurser förutsätter att de prioriteras och koncentreras till de områden där de ger störst nytta. Subsidiaritet och proportionalitet är de viktigaste kriterierna för att avgöra mervärdet av en utgift på EU-nivå.

Kommissionen ser följande nya utmaningar framför sig som kan påverka utformningen av den framtida EU-budgeten:

1. Europas roll i en situation som utmärks av tilltagande *mångfald och förändring* i en alltmer komplex global värld.
2. Globaliseringen som drivkraft för *vetenskapliga och tekniska framsteg*.
3. Omvandlingen till *kunskaps- och tjänsteekonomi*.
4. Nuvarande födelsetal leder till en förändrad *struktur och balans i dagens samhälle*.
5. *Solidaritet* och EU:s engagemang för social rättvisa.
6. Effekterna av *klimatförändringen* på miljö och samhälle.

7. Klimatförändringen, demografiska förändringar och nya konsumentkrav ger EU-politiken för *Europas jordbruk, landsbygd, landsbygds-samhälle och marina områden* en ny dimension.
8. En säker, hållbar och konkurrenskraftig *energiförsörjning*.
9. *Migrationstrycket*.
10. Den europeiska dimensionen blir allt viktigare när det gäller att garantera medborgarna *skydd och säkerhet*.
11. Globaliseringen ställer krav på att Europa måste vara *närvarande på den globala arenan*.

Kommissionen slår fast att effektivitet och ändamålsenlighet måste prägla genomförandet av EU:s politik. Kommissionen talar i meddelandet positivt om ökad flexibilitet, vilket skulle göra det möjligt att omfördela resurser inom EU-budgeten för att optimera en sund ekonomisk förvaltning.

Kommissionen ställer i detta avsnitt sju frågor:

- b1) En rad nya politiska utmaningar beskrivs ovan. Är det en bra sammanfattning av de viktigaste frågor som EU kommer att stå inför under de kommande årtiondena?
- b2) Vilka kriterier bör användas för att garantera att principen om europeiskt mervärde tillämpas effektivt?
- b3) Hur bör de politiska målen bäst komma till uttryck i utgiftsprioriteringarna? Vilka ändringar behövs?
- b4) Vilken tidshorisont bör gälla för en omorientering?
- b5) Hur kan budgetgenomförandet bli mera effektivt och ändamålsenligt?
- b6) Kan öppenheten och ansvarigheten i samband med budgeten förbättras?
- b7) Kan ökad flexibilitet hjälpa till att ge ett bättre resultat av EU:s utgifter och ökat politiskt gensvar i EU-budgeten?

c) Finansieringen av EU-budgeten

Kommissionen framhåller att de valda finansieringskällorna måste kunna garantera att budgetmedlen räcker till för att genomföra EU:s politik. Viktiga principer för utformningen av finansieringen är ekonomisk effektivitet, stabilitet, enkelhet, ”synlighet”, kostnadseffektivitet, ekonomiskt oberoende och tillräcklighet. Kommissionen anser inte att någon av de nuvarande källorna tillgodoser alla dessa behov fullt ut och är därför öppen för att diskutera finansieringskällorna mot bakgrund av dessa principer.

När det gäller korrigeringar för Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike⁴ menar kommissionen att de har bidragit till att göra finansieringssystemet ogenomskådligt och lett till onödiga spänningar mellan medlemsstaterna. Kommissionen vill därför, inom ramen för budgetöversynen, göra en översyn av korrigeringsmekanismerna för att bedöma i vilken utsträckning de fortfarande är motiverade. Kommissionen vill också undersöka möjligheten att införa alternativa egna medel, dock med hänsyn tagen till medlemsstaternas suveränitet i skattefrågor.

Kommissionen ställer i detta avsnitt tre frågor:

- c1) På vilka principer bör man grunda budgetens finansiering, och hur bör dessa principer omsättas i systemet för egna medel?
- c2) Går det att motivera en fortsatt tillämpning av olika korrigeringar?
- c3) Hur bör man utveckla förhållandet mellan medborgare, politiska prioriteringar och finansieringen av EU-budgeten?

Faktapromemoria 2007/08:FPM13

Av faktapromemorian framgår att regeringen fäster stor vikt vid den kommande översynen av EU:s budget och avser att delta aktivt i samrådsprocessen.

Utifrån en diskussion om framtida gemensamma prioriteringar och EU:s framtida utmaningar bör – enligt regeringens ståndpunkt – översynen leda till en djupgående reform av EU:s budgetram och en omprioritering mellan utgiftsrubriker. Den framtida budgeten bör grunda sig på subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning. Särskilt viktigt är att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Andra centrala utgångspunkter är budgetrestriktivitet och samstämmighet mellan olika politikområden. Eventuella beslut inom ramen för den särskilda jordbruksöversynen bör bidra till och hålla öppet för ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den gemensamma jordbrukspolitikerna i den bredare budgetöversynen. Sådana beslut får inte låsa möjligheten till ytterligare reformer i budgetöversynen.

Regeringen avser, enligt faktapromemorian, att verka för ett genomskådligt och legitimt inkomstsystem som möjliggör en rättvis bördefördelning mellan medlemsländerna. Vidare säger sig regeringen ha en hög ambitionsnivå

⁴ Europeiska rådet enades om att den rabatt som Storbritannien sedan tidigare fått beviljad blir kvar. Beslutet innebär också att den rabatt som Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike blivit beviljade blir kvar. Den innebär att länderna betalar en fjärdedel av vad de skulle betalat normalt sett för att kompensera Storbritanniens rabatt. Enligt beslutet ska Storbritanniens rabatt begränsas successivt under budgetperioden. Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike har också fått sänkt procentsats på den enhetliga procentsats som tas ut på medlemslandets momsbas. Sverige och Nederländerna har vidare fått en bruttominskning av ländernas respektive BNI-avgift.

vad gäller genomförandetakten. Vissa reformer bör om möjligt genomföras redan före 2014. Målet att översynen ska leda till genomgripande reformer är dock överordnat behovet av tidigt genomförande.

Utskottets överväganden

Allmänna utgångspunkter för EU:s budgetöversyn

Utrikesutskottet har dubbla uppgifter när det gäller Europeiska unionen. Utskottet ansvarar t.ex., när så är behövligt, för riksdagens beredning av övergripande frågor som rör Europeiska unionen. Olika centrala och strategiska planeringsdokument från EU hänvisas regelmässigt till utrikesutskottet för behandling. Det innebär att utrikesutskottet bereder propositioner om medlemskap i EU och fördragsändringar samt regeringens årliga skrivelse om verksamheten inom EU. Detta arbete sker i samarbete med andra berörda utskott eller – såvitt gäller regeringens årliga skrivelse om verksamheten inom EU – i samarbete med berörda utskott och EU-nämnden. Vidare har utskottet, enligt riksdagsordningen, ansvar att följa EU-frågorna inom sitt beredningsområde som fackutskott.

Utskottet har aktivt följt förhandlingsarbetet inför de föregående budgetperioderna (t.ex. under Agenda 2000 inför långtidsbudgeten för åren 2000–2006). Under den förra mandatperioden följde utskottet också, genom fördragningar och en offentlig utfrågning, arbetet med den nu gällande finansieringsramen för 2007–2013. Frågorna har också uppmärksammats i utskottets betänkanden.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört i det ovanstående väljer utskottet att i det följande framföra synpunkter om budgetöversynen både på ett övergripande plan och med inriktning på det utrikespolitiska området.

Utskottet vill framhålla att den nu aktuella budgetöversynen är resultatet av att parterna i samband med förhandlingarna om den nuvarande långtidsbudgeten inte kunde enas i viktiga frågor om t.ex. ökad flexibilitet, EU-fonder som finansieras av medlemsstater men inte ingår i EU-budgeten (t.ex. Europeiska utvecklingsfonden) och de finansiella ramarnas samordning med mandatperioden. Det var för Sverige viktigt att beslutet om den nuvarande budgetramen innehöll en bestämmelse om en halvtidsöversyn. Det är värdefullt att budgetöversynen nu kan möjliggöra en grundlig diskussion utan stark tidspress eftersom den inte är direkt kopplad till de förhandlingar som kommer att behöva föras om de finansiella ramar som ska ta vid efter år 2013.

Omfattningen av EU:s budgetöversyn – vilken innebär bl.a. en översyn av budgetens struktur, prioriteringar inom budgeten och inte minst finansieringen av budgeten – är dock av sådan karaktär att det motiverar en process där nationella parlament ges en tydlig roll.

Utskottet ser positivt på möjligheterna för enskilda medborgare, organisationer, parlament och medlemsländer att inkomma med synpunkter till kommissionen. Utskottet noterar vidare att statsrådet Malmström i en offentlig utfrågning i riksdagen i december 2007 framhöll att regeringen innan den lämnar sitt bidrag kommer att föra en diskussion med dem som vill delta i debatten om EU:s budgetöversyn.

Övergripande synpunkter kring EU:s budgetöversyn

a) Fakta om EU-budgeten

Under de senaste årtiondena har *förändringar inom unionen, i närområdet och globalt medfört att nya behov och möjligheter har uppstått*. Förändringarna av EU:s politik har varit stora samtidigt som EU:s budget syftat till att understödja och avspegla denna utveckling. Utskottet anser inte att budgeten har svarat fullt ut mot EU:s skiftande behov. Beslutet om den nuvarande utgiftsramen innebär att större resurser än någonsin tidigare läggs på EU:s gemensamma prioriteringar inom bl.a. forskning och utveckling, på insatser för bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och terrorism samt på EU som global partner. Utskottet sätter värde på dessa satsningar men konstaterar samtidigt att ökningarna skedde från låga nivåer och att mer än tre fjärdedelar av den totala EU-budgeten även fortsättningsvis avsätts för unionssamarbetets traditionella utgifter i form av jordbrukspolitik och strukturfondsstöd. Mot denna bakgrund anser utskottet att kommissionens frågor (a1 och a2) *om hur budgeten anses ha svarat mot skiftande behov och om hur avvägningen bör göras mellan stabilitet och flexibilitet inom budgetramarna* är besvarade.

b) Utformningen av den framtida EU-budgeten

Utskottet anser att EU är den viktigaste organisationen för att lösa problem som är gemensamma för Europa. Utskottet noterar att kommissionen i samrådsdokumentet SEK(2007)1188 listat elva *framtida politiska utmaningar* som enligt kommissionens bedömning väsentligt kan påverka inriktningen av EU:s framtida verksamhet.

Det bör påpekas att utmaningar också innebär möjligheter. Flera av de uppräknade utmaningarna, vilka i olika avseenden har tydlig anknytning till Lissabonstrategin, är allmänt hållna och saknar konkretion och problematisering. Dessa behöver sättas in i ett sammanhang och ses som en helhet. Utskottet kan dela bedömningen att uppräknade utmaningar och möjligheter kan få konsekvenser för inriktningen av EU:s framtida verksamhet. Däremot behöver denna påverkan inte nödvändigtvis vara kostnadsdrivande eller finansieras över EU:s gemensamma medel. En diskussion, utifrån subsidiaritetsprincipen, om vad som bör finansieras gemensamt på EU-nivå och vad som bör finansieras nationellt behöver initieras.

Vad kommissionen anför om energiförsörjning får knappast effekter på EU:s budget. Såvitt avser födelsetalen inom unionen behöver diskussionen ävenledes omfatta såväl migration som mortalitet, vilka tillsammans påverkar befolkningsutvecklingen. Utskottet anser därmed att frågan (b1) *om kommissionen bra sammanfattat de viktigaste framtida utmaningarna för unionen* vara besvarad.

För att EU ska kunna arbeta med viktiga utmaningar som klimatförändringarna, göra Europas ekonomi konkurrenskraftig, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och bedriva en aktiv och samstämmig utrikes- och säkerhetspolitik krävs effektiva verktyg. Utformningen av budgeten är i det sammanhanget av intresse.

Kommissionens samrådsdokument kan anses vara utgångspunkten för en bred och förutsättningslös diskussion kring vad EU ska fokusera på i framtiden, vad som ska finansieras gemensamt och vad varje land självt ska ansvara för. Utskottet anser det angeläget att prioriteringar i EU:s budget diskuteras. Samtidigt behöver budgeten göras mer modern, begriplig och lättöverskådlig.

Översynen bör, utifrån en diskussion om *framtida gemensamma prioriteringar och utmaningar*, leda till en djupgående reform av EU:s budgetram och en omprioritering mellan utgiftsrubriker. Den framtida budgeten bör grunda sig på bl.a. subsidiaritet, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning. Särskilt viktigt är att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Andra centrala utgångspunkter är budgetrestriktivitet och samstämmighet mellan olika politikområden.

Två områden – den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfonderna – upptar mer än tre fjärdedelar av den totala EU-budgeten fram till 2013. Utskottet konstaterar att båda dessa politikområden är föremål för separata diskussioner parallellt med budgetöversynen. Det är utskottets mening att eventuella beslut inom ramen för översynen av jordbrukspolitiken respektive strukturfonderna bör bidra till och hålla öppet för ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den bredare budgetöversynen.

Utskottet anser att reformer av jordbrukspolitiken ska vägledas av avreglering och marknadsanpassning, hänsyn till konsument- och miljöskydd samt utfasning av direktstöd och avskaffande av exportsubventioner. Marknadsstöd, inklusive exportbidrag, bidrar till att upprätthålla höga priser och ger inlåsnings effekter som kan påverka produktionen negativt vad gäller miljö och konkurrens mot tredje land. Utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken som andel av EU:s totala budget kan, mot bakgrund av det ovanstående och mot bakgrund av stigande jordbrukspriser, minskas kraftigt.

Utskottet anser att även EU:s regionalpolitik måste reformeras till omfattning och innehåll. I likhet med den gemensamma jordbrukspolitiken finner utskottet skäl för en minskning av de gemensamma resurserna för finansier-

ingen genom strukturfonderna. Stödet bör i störst utsträckning riktas till delar av unionen som är relativt sett nyare och fattigare samt har en mer komplicerad, ibland konfliktfylld historia. Stödet bör inte omfatta delar av unionen med relativt högt västånd. En fortsatt gemensam finansiering kan vara motiverad för sådana insatser som avser territoriellt samarbete mellan länder inom och utom unionen som har gränsöverskridande externa effekter. I vad mån strukturfondsstödet medfört ett europeiskt mervärde i medlemsländer och regioner med relativt sett högre välståndsnivå kan sättas i fråga. I dessa länder bör strategisk samordning av insatser för regional utveckling stå i fokus när sammanhållningspolitiken tillämpas.

På några områden anser utskottet att ett gemensamt agerande på EU-nivå kan skapa ett europeiskt mervärde, men det behöver inte nödvändigtvis ske genom gemensam finansiering. Det gäller främst på områdena konkurrenskraft (bl.a. forskning och utveckling), inrikesfrågor och rättsliga frågor (bl.a. gränsöverskridande brottslighet, människohandel och terrorism) samt EU:s relationer till omvärlden (bl.a. grannskapspolitiken och utvidgningen). Europeiska forskningsfonder bör även öppnas för omvärlden.

Mot bakgrund av vad som framförts i det ovanstående anser utskottet att kommissionens fråga *om vilka utgiftsprioriteringar som bör följa av EU:s politiska mål* (b3) är besvarad.

Utskottet ställer sig bakom en hög ambitionsnivå för *genomförandet av reformer*. Vissa reformer bör om möjligt genomföras redan före 2014. Målet att översynen ska leda till genomgripande reformer är dock överordnat behovet av tidigt genomförande. Med vad utskottet anfört i denna del får kommissionens fråga *om tidsaspekterna av tänkta reformer* (b4) anses besvarad.

En förutsättning för EU:s legitimitet och för medborgarnas förtroende för samarbetet är att EU:s gemensamma resurser används på ett *effektivt och ändamålsenligt* sätt. På ett övergripande plan får förutsättas att principen om ett europeiskt mervärde avser att ett gemensamt agerande måste kunna ge ett bättre resultat på europeisk nivå än vad som skulle vara resultatet om medlemsländerna agerat var för sig. Till stöd för denna princip fungerar såväl subsidiaritetsprincipen (unionen ska endast agera om och i den mån målen inte i tillräcklig utsträckning kan nås av medlemsländerna själva utan bättre uppnås på EU-nivå) som proportionalitetsprincipen (unionens åtgärder får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå EU:s mål). I syfte att garantera att utgifter ger ett europeiskt mervärde bör en sund ekonomisk förvaltning och budgetrestriktivitet tillämpas. Med vad utskottet här anfört får kommissionens fråga *om effektiv tillämpning av principen om europeiskt mervärde* (b2) anses besvarad.

Ansvarsutkrävande och öppenhet är centrala demokrativärden. Revisionsrätten har vid återkommande tillfällen visat på brister i den interna styrningen och kontrollen av EU:s gemensamma medel. Sådana brister påverkar legitimiteten för hela EU-samarbetet. EU:s gemensamma medel

hanteras i en betydande omfattning nationellt, och en stor del av bristerna i uppföljningen ligger för närvarande hos medlemsstaterna. Enligt utskottets mening är det viktigt att medlemsstaterna tar sitt förvaltningsansvar och nationellt vidtar åtgärder som stärker den interna kontrollen av EU-medlen. Frågor om intern styrning, kontroll och öppenhet beträffande hanteringen av gemensamma medel bör därför uppmärksammas inom ramen för översynen. Utskottet anser mot denna bakgrund att kommissionens fråga *om öppenhet och ansvarighet i samband med budgeten* (b6) är besvarad.

c) Finansieringen av EU-budgeten

Utskottet noterar att *EU:s budgetöversyn ävenledes omfattar finansieringsramens bestämmelser för EU:s inkomster*. I ett historiskt perspektiv har diskussionerna om utformningen av budgetens inkomster varit omfattande. Till dessa diskussioner har förts frågor om bl.a. finansieringskällor, s.k. rabatter, korrigeringsmekanismer och gemensamma skatteuttag. Dessa frågor förutses bli aktualiserade också i denna budgetöversyn. Utskottet förespråkar ett genomsådligt och legitimt inkomstsystem som möjliggör en rättvis bördefördelning mellan medlemsländerna. En förutsättning för en rättvis bördefördelning mellan medlemsländerna är en samtidig kraftfull reformering av budgetens utgifter. Sverige har sedan länge företrätt en politik som innebär att den komponent av de egna medlen som utgörs av tullar och jordbruksavgifter ska försvinna i takt med att EU:s tullar mot tredje land avskaffas. Till dess så skett bör dock intäkterna, efter kostnads-täckning för administrationen, föras till EU:s budget. Utskottet avvisar bestämt idéer om att ge EU beskattningsrätt. Det politiska motståndet, också i breda befolkningslager, mot en sådan beskattningsrätt torde vara påtagligt.

Med vad utskottet i denna del anfört anses kommissionens frågor *om budgetens finansiering och tillämpningen av olika korrigeringar* (c1 och c3) besvarade.

Inriktningen inom det utrikespolitiska området

Europeiska unionen har en viktig roll som global partner i arbetet för fred, demokrati och mänskliga rättigheter. En aktiv grannskapspolitik i förhållande till länderna i unionens närområde är av stor vikt. Utvidgningen är en av EU-samarbetets största framgångar. Av övertygelse och med stöd av Romfördragets bestämmelser om att samarbetet står öppet för alla demokratier i Europa som vill och kan uppfylla de krav som detta ställer anser utskottet EU:s fortsatta utvidgning är av strategisk betydelse för unionen som helhet. Enligt utskottets mening måste förberedelserna i dels länder som strävar efter att bli medlemmar, dels länder som förbereder sig för förhandlingar stödjas med ändamålsenliga insatser. EU och dess medlemsstater är tillsammans världens största biståndsgivare och svarar, via med-

lemsstaternas bistånd och det gemenskapsfinansierade biståndet, för mer än hälften av världens samlade utvecklingsbistånd. Som en betydande biståndsgivare är det angeläget att unionen, i enlighet med den s.k. Parisagendan, för en effektiv och samstämmig politik för fattigdomsbekämpning och utveckling, vilket påverkar handels- och jordbrukspolitiken.

I det ovanstående har utskottet, som svar på bl.a. kommissionens fråga om framtida prioriteringar i EU-budgeten (b3), framfört synpunkter på de prioriteringar som bör göras inom ramen för budgetöversynen. Kategori 4 – EU som global partner – är ett av de huvudområden som utskottet lyfte fram som föremål för en prioritering. Utskottet konstaterar att EU:s utrikespolitiska roll har vuxit i betydelse och omfattning. Utskottet förutsätter därför att andelen – för närvarande omkring 6 % – av EU:s totala budget som i framtiden ägnas detta område ökar.

EU förfogar i dag över ett flertal utrikespolitiska instrument, från bistånds- och utvecklingspolitik, handelspolitik och politisk dialog till civila och militära krishanteringsinsatser inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken. Det finns en bred enighet om att EU bör kunna använda dessa instrument mer samstämmigt och effektivt för att EU-politiken ska få bästa möjliga genomslag. Vidare är det viktigt att det inom ramen för EU:s globala agerande finns en beredskap och förmåga att snabbt kunna hantera *oförutsedda händelser*. Samtidigt finns ett behov av mer *långsiktighet* i de utrikespolitiska relationerna, inte minst avseende utvecklingssamarbetet. De utrikespolitiska instrumenten måste, enligt utskottets förmenande, vara tillräckligt flexibla för att tillgodose båda dessa behov. Detta torde kunna ske utan en omfattande och gemensamfinansierad buffert på EU-nivå. Utskottet kan konstatera att hur behoven av långsiktighet och beredskap för snabbt hanterande av oförutsedda händelser tillgodoses tydligt hänger samman med kommissionens fråga *om hur man finner en avvägning mellan behovet av stabilitet och flexibilitet inom ramen för de fleråriga budgetramarna* (a2).

Den finansieringsstruktur som har utarbetats för kategori 4 har nyligen trätt i kraft (den 1 januari 2007) varför det i nuläget får anses för tidigt att uttala sig om hur väl den uppfyller uppsatta mål. Sverige tillhörde de länder som stod bakom de mål och syften som låg till grund för den nya strukturen.

Lissabonfördraget är avsett att skapa bättre förutsättningar för beslutsfattandet inom Europeiska unionen och för att möta framtida gemensamma utmaningar. Utskottet förutsätter att budgetöversynen även kommer att belysa *konsekvenserna på EU:s budget av att fördraget ratificeras och träder i kraft*. Det gäller t.ex. vilka budgetmässiga konsekvenser som följer av inrättandet av EU:s utrikestjänst, inrättandet av en vald ordförande för Europeiska rådet samt inrättandet av en hög representant för utrikes- och säkerhetspolitiken. En utökad kapacitet att analysera utrikes- och säkerhetspolitiska frågeställningar är angelägen.

Bland de frågor som diskuterades men inte löstes i samband med överenskommelsen 2005 om den nu aktuella finansieringsramen lade utskottet stor vikt vid diskussionen om *Europeiska utvecklingsfonden som finansieras av medlemsstaterna men som inte ingår i EU-budgeten*. Genom ett riksdagsbeslut i december 2003 tydliggjordes den svenska ståndpunkten att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden införlivas i EG-budgeten ("budgetiseras").

Europeiska rådet beslutade 2005 om inrättandet av en tionde europeisk utvecklingsfond utanför EU-budgeten.

Under år 2007 har OECD/DAC i en granskning av EG-biståndet, förespråkat att Europeiska utvecklingsfonden införlivas i EU-budgeten i syfte att öka effektiviteten genom att enhetliga regelsystem används för hela EU:s biståndsenpang.⁵

Enligt utskottets mening bör, vilket framgick av utskottets betänkande 2007/08:UU2, Europeiska utvecklingsfonden uppmärksammas i den nu förestående budgetöversynen i syfte att göra den till en del av EU:s finansieringsram och budget. Därmed konstaterar utskottet att riksdagens beslut år 2003 att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden införlivas i EU:s budget alltjämt äger giltighet.

Som en konsekvens av utvecklingen i Afrika har EU:s Afrikapolitik både breddats och fördjupats de senaste åren. I december 2007 antogs en gemensam regional strategi som är ett sammanhållet ramverk som ska ligga till grund för kontinenternas samarbete fram till år 2010. Strategin omfattar fyra huvudområden: fred och säkerhet, god samhällsstyrning, handel och regional integration samt utvecklingssamarbete.

Utskottet noterar att det i samband med utarbetandet av den gemensamma EU–Afrika-strategin från afrikanskt håll väckts frågor om ett regionalt ramverk som ersättning för dagens olika verktyg i form av Cotonouavtalet, EPA:s, EU:s Afrikastrategi, EU:s grannskapspolitik m.m. Om det visar sig finnas förutsättningar för en översyn innan Cotonouavtalet löper ut år 2020 skulle dessa frågor, enligt utskottets mening, ha bäring på budgetöversynen. Utskottet har tidigare nära följt utvecklingen av dessa frågor.

Övriga synpunkter

När det gäller kommissionens frågor *om hur budgetgenomförandet kan bli mer effektivt och ändamålsenligt* (b5) respektive *om ökad flexibilitet kan förbättra resultaten av EU:s utgifter* (b7) har utskottet avstått från att i nuläget uttrycka någon uppfattning. Utskottet kan dock förutsätta att EU:s budgetöversyn omnämns i regeringens aviserade skrivelse om verksamheten inom Europeiska unionen år 2007, eftersom samrådsprocessen formellt

⁵ Se OECD/DAC (2007) "European Community, Peer Review", s. 17.

inleddes genom kommissionens presentation i september 2007. Utskottet kan således finna anledning att återkomma till frågor om EU:s budgetöversyn i samband med beredningen av denna skrivelse.

Stockholm den 4 mars 2008

På utrikesutskottets vägnar

Göran Lenmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lenmarker (m), Gustav Blix (m), Anne-Marie Pålsson (m), Kerstin Lundgren (c), Carina Hägg (s), Birgitta Ohlsson (fp), Walburga Habsburg Douglas (m), Kenneth G Forslund (s), Alf Svensson (kd), Christian Holm (m), Hans Linde (v), Holger Gustafsson (kd), Olle Thorell (s), Carin Runeson (s), Max Andersson (mp) och Britta Rådström (s).

Avvikande meningar

1. Inriktningen inom det utrikespolitiska området (v)

Hans Linde (v) anför:

Som ett EU-kritiskt parti ser vi det som en del av vår uppgift att granska EU:s budget och driva på för att budgeten minskar så att de ekonomiska medlen i större utsträckning styrs av medlemsstaterna.

Då det gäller inriktningen inom det utrikespolitiska området konstaterar utskottet i sitt övervägande att EU:s utrikespolitiska roll har vuxit i betydelse och omfattning och att utskottet förutsätter att andelen av EU:s totala budget som i framtiden ägnas åt detta område ökar. Vänsterpartiet strävar generellt efter en minskning av EU:s utgifter; att EU i stället, precis som utskottet konstaterar, successivt har ökat sina utgifter på det utrikes- och säkerhetspolitiska området går tvärtemot vårt mål. Vi eftersträvar starkt nationellt självbestämmande både i och utanför EU och vill därför bl.a. se sänkta anslag till militära ändamål.

Vår politik innebär en utrikes- och säkerhetspolitik som bygger på att Sverige åter får en stark röst i världen. För att möjliggöra detta är det fundamentalt att beslut kring utrikes- och säkerhetspolitik återförs till medlemsländerna.

EU har sedan flera år i viss utsträckning en gemensam utrikespolitik. I Lissabonfördraget förstärks denna ytterligare. Utskottet kommenterar detta kort då man säger att fördraget avser att ”skapa bättre förutsättningar för beslutsfattandet inom Europeiska unionen och för att möta framtida gemensamma utmaningar”. Utskottet menar att det är angeläget att skapa ökad kapacitet för att analysera utrikes- och säkerhetspolitiska frågeställningar. En sådan utmaning som utskottet talar om, och den kapacitetshöjning som man syftar på, är inrättandet av den nya posten som utrikesminister, den utrikesminister som ska föra Europeiska unionens talan i världen. Samtidigt som detta sker läggs också grunden till en utrikesförvaltning på EU-nivå.

Vänsterpartiet motsätter sig å det starkaste en sådan utveckling som vi menar leder bort från det nationella självbestämmande som vi vill öka. Vi ser att Sverige även i fortsättningen som ett rikt och alliansfritt land kan spela en avgörande roll i världen genom en självständig utrikes- och säkerhetspolitik. Världen är i dag i stort behov av enskilda stater som står upp för demokrati, mänskliga rättigheter och folkrätt oavsett var, av vem och med vilka motiv de kränks eller inskränks. Genom att ansluta sig till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik frånsäger sig Sverige möjligheten att vara ett sådant land.

Med det nya fördraget tar Europeiska unionen även ett rejält kliv på det försvarspolitiska och militära området. Vi är skarpa motståndare också till denna utveckling. I stället för att delta i en europeisk försvarspolitik som leder till ett gemensamt försvar menar vi att Sverige ska arbeta för sin traditionella utrikes- och säkerhetspolitik i FN och andra internationella forum. Vi eftersträvar ett Europa byggt på mellanstatligt samarbete och solidariska relationer mellan folk och stater i och utanför Europa. EU:s utrikespolitik ska återföras till medlemsländerna och de militära allianserna ska utvecklas till förmån för ett gemensamt säkerhetssystem byggt på OSSE och i samverkan med FN.

2. EU:s budgetöversyn (mp)

Max Andersson (mp) anför:

Till kommissionens meddelande om en budgetreform har majoriteten i utrikesutskottet, de fyra borgerliga partierna och Socialdemokraterna, till stora delar skrivit ett yttrande till finansutskottet som är fylligt och tar upp ”allsvenska” uppfattningar och överväganden kring EU-budgeten som också vi från Miljöpartiet de gröna kan skriva under på. Men det finns också flera större frågor som vi önskar hade tagits upp och där vi har en avvikande mening jämfört med majoriteten.

Miljöpartiet tycker det är bra att en allmän budgetöversyn blir av och mån om att den nu genomförs på ett seriöst och öppet sätt. Målsättningen ska givetvis vara att man under denna översyn vågar och har möjlighet att ta upp saker som många, såväl i Sverige som inom EU, tar för givna. Därför är det viktigt att processerna med den s.k. hälsokontrollen inom jordbrukspolitiken och översynen inom sammanhållningspolitiken inte blir parallella processer till budgetöversynen, utan i högsta grad en samordnad del av hela EU:s budgetöversyn. Detta inte minst på grund av de bådas ekonomiska och politiska omfång och de behov av reformering vi ser inom dessa områden.

När det gäller den nuvarande EU-budgetens förmåga att avspegla skiftande politiska prioriteringar, anser Miljöpartiet att EU:s budget i och med femårsplanerna varit alltför rigid och därmed gjort att EU:s budget haft mycket svårt att förändras genom åren. Trots att miljöfrågorna varit i fokus under en längre tid kan detta ännu inte avspeglas i budgeten på ett tillfredsställande sätt. Bland annat kan man konstatera att klimatpolitiken inte getts tillräckliga resurser inom hittillsvarande budgetamar. De nya utmaningarnas andel av budgeten är liten och har också startat från en mycket låg nivå. Det ska här dock tilläggas att stora delar av klimat- och miljöpolitiken givetvis ska genomföras nationellt utifrån de olika förutsättningar som länderna har samt att en del handlar mer om lagstiftning än om rena budgetposter. Samtidigt är det viktigt att EU:s budget inte innehåll-

ler delar som gör att en aktiv klimatpolitik motverkas, vilket såväl struktur-fonder som jordbrukspolitik gör. Detta synsätt borde majoriteten ha lyft fram i sitt yttrande.

Miljöpartiet instämmer i att jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten bör minskas kraftigt. Miljöpartiet anser även att strukturfonderna bör minskas kraftigt.

I avsnittet om utmaningar för en moderniserad EU-budget instämmer vi i stort med utrikesutskottets resonemang om att de elva områden som utpekade som "framtida politiska utmaningar" i kommissionens förslag inte nödvändigtvis behöver vara kostnadsdrivande eller finansieras med EU:s gemensamma medel. Miljöpartiet vill dock understryka att vi inte delar kommissionens åsikt att ange t.ex. konkurrenskraft, brottsbekämpning, asylpolitik och utrikespolitik som nya utmaningar. Prioriteringen och rangordningen bör vara mer snäv. Miljöpartiet anser att budgeten måste anpassas så att en framtidsfråga som klimat- och miljöpolitik prioriteras och får en ökad andel av EU:s budgetram, samt att EU:s budget klimatsäkras, dvs. att budgeten inte ska gå till verksamhet som förstör klimatet. Det betyder t.ex. minskade ekonomiska resurser till motorvägar och flygplatser och mer pengar till järnvägar. I just järnvägspolitiken finns ett klart mervärde – ska människor kunna ersätta flygresor (som förstör klimatet) med järnvägsåkande (som är bättre för miljön) krävs också att järnvägsnäten över gränserna förbättras och att det sker en kraftig utbyggnad av höghastighetstågtrafik inom och över nationsgränser. Vi anser det också vara en viktig prioritering att lyfta fram den sociala dimensionen samt att dessa två grundbultar genomsyrar alla politikområden i EU, detta för att optimal samordning ska kunna ske. Det får inte fortsätta vara vattentäta skott mellan de olika politikområdena.

Miljöpartiet anser att det bör tillsättas en särskild arbetsgrupp på EU-nivå för att se över EU:s budget utifrån klimatfrågan, som ett led i den påbörjade översynen, och se på hur och inom vilka områden åtgärder krävs för att EU-budgeten ska kunna klimatsäkras. Det borde ligga både i ett svenskt och i ett EU-intresse att försöka vrida budgeten till en utveckling som inte påskyndar klimatförändringarna. Tyvärr är det så att stora delar av EU:s budget i dag är direkt klimatförstörande, trots de storslagna målsättningar som sattes vid EU-toppmötet i mars 2007 om att bland annat få ner utsläppen med 20 % fram till 2020. Miljöpartiet anser att frågan om att klimatsäkra budgeten bör lyftas fram av Sverige i EU.

Miljöpartiet ser att det finns möjlighet att begränsa EU:s budget ytterligare, vilket vi ansåg vara möjligt också när nuvarande femårsbudget godkändes av riksdagens samtliga andra partier i december 2005. En reformerad och mer framtidsinriktad budget torde kunna förbättra den svenska nettopositionen avsevärt, dvs. att Sverige betalar betydligt mindre till EU:s budget.

Ökad öppenhet för att begränsa möjligheterna till oegentligheter, korrup-tion och bedrägerier på EU-nivå är ett krav som tyvärr fortfarande är aktuellt. Att revisionsrätten på 13 år inte kunnat avge en enda ren revisionsberättelse är skandal. Det är också viktigt att trycka på att EU-budgeten inte ska betraktas som EU:s pengar, ”någon annans”, med vilket vi menar att det tycks finnas en uppfattning hos många att just EU:s pengar kan man slösa och leka med, jämfört med de nationella som man ser som ”sina” egna pengar och håller hårt i. Miljöpartiet delar åsikten som förs fram av majoriteten – att också de nationella myndigheterna har ett stort ansvar – men det fråntar inte EG-kommissionen ansvar för pengarna eftersom den har slutligt ansvar och det är den som EU-parlamentet och ministerrådet ska ge ansvarsfrihet. Frågan om whistleblowers är också fortfarande aktuell.

Slutligen gäller det avsnittet om budgetens finansiering. Miljöpartiet säger nej till varje form av beskattningsrätt på EU-nivå, precis som utskottsmajoriteten. Behovet av en förbättring av Sveriges nettoposition är viktig, främst genom minskade avgifter. Vi ser också det som viktigt att man ser över budgetprocessen. I den europeiska debatten har det lagts fram förslag om att man först bör fastställa hur mycket varje land ska betala netto, och först därefter gå in på hur pengarna fördelas. Ordningen i dag är ju att man först fastställer hur mycket länderna ska betala, och därefter slåss man om var utgifterna ska ligga, vilket gör att nationella ministrar frestas att driva på för dåliga utgifter bara för att de vill plocka politiska poäng genom att sänka nettoavgiften. Det vore önskvärt att EU och Sverige tit-tade närmare på denna del av budgetprocessen och gjorde en analys av vad en förändrad sådan skulle innebära.

BILAGA 3

Trafikutskottets yttrande 2007/08:TU1y

Budgetreform för ett Europa i förändring

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 20 november 2007 berett bl.a. trafikutskottet tillfälle att yttra sig över Europeiska kommissionens meddelande SEK(2007) 1188 Budgetreform för ett Europa i förändring – Dokument för offentligt samråd inför budgetöversynen 2008/09.

Trafikutskottet behandlar de delar av ärendet som berör utskottets båda politikområden Transportpolitik respektive IT, elektroniska kommunikationer och post. Trafikutskottet tar mot denna bakgrund i yttrandet upp i huvudsak följande frågor:

- Utgångspunkter för budgetinsatser inom beredningsområdet.
- Klimatfrågans betydelse för transportsektorn.
- Frågan om och i vilka former EU:s medel bör användas för åtgärder inom trafikens infrastruktur.
- Betydelsen av forskningsinsatser för fortsatt utveckling inom såväl transport- som informations- och kommunikationsområdet.
- Vikten av principer som transparens, tydlighet, objektivitet och förenkling.
- Behovet av uppföljning och utvärdering.

Trafikutskottet har i samband med ärendets behandling informerats av företrädare för Näringsdepartementet om nuvarande resurstilldelning från EU:s budget till främst transportområdet. Med utgångspunkt från bl.a. dessa uppgifter redovisas i yttrandet en översiktlig kartläggning över EU:s budget inom trafikutskottets beredningsområde och då särskilt vad gäller medelsanvisningar till trafikens infrastruktur i Sverige. I sammanhanget kan vidare nämnas att yttrandet har förberetts inom utskottets arbetsgrupp för EU-frågor.

Trafikutskottets överväganden

Kommissionens meddelande

Av det nuvarande interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen från maj 2006 om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning följer att kommissionen uppmanas att genomföra en fullständig och omfattande översyn som täcker alla aspekter på EU:s utgifter och lägga fram rapport om detta 2008–2009. För att förbereda denna rapport presenterade kommissionen i september 2007 meddelandet SEK (2007) 1188 Budgetreform för ett Europa i förändring. Genom meddelandet inleder kommissionen en bred samrådsprocess i EU på nationell, regional och lokal nivå samt på gemenskapsnivå. Samrådet ska pågå fram till mitten av april 2008 och kommer att bli en viktig utgångspunkt för kommissionens arbete med budgetöversynen. Kommissionen vill genomföra denna översyn utifrån ett långsiktigt tidsperspektiv för att redan nu åstadkomma en budget som ligger i linje med de långsiktiga utmaningarna för EU-samarbetet. Kommissionen förtydligar att översynen inte kommer att innehålla något konkret förslag till ny budgetram för tiden efter 2014; detta blir i stället en uppgift för den nya kommission som tillträder under hösten 2009.

Kommissionen konstaterar inledningsvis att EU:s budget är stor i absoluta tal (mer än 100 miljarder euro per år) men liten om man ser till dess andel av de samlade offentliga utgifterna i EU (mindre än 2,5 %). Budgeten har sedan 1980-talet ökat i fasta priser men minskat i förhållande till bruttonationalinkomsten (BNI), detta trots att unionen utvidgats och fått nya uppgifter.

Budgeten utgör enligt kommissionen ett viktigt instrument för att förverkliga EU:s politiska mål; den bör utnyttjas och förvaltas så effektivt som möjligt i linje med medborgarnas förväntningar samtidigt som den kan anpassas för att avspegla förändrade gemensamma prioriteringar. Kommissionen påminner också om betydelsen av andra åtgärder än finansieringsåtgärder för att genomföra EU:s politik, t.ex. lagstiftning, samordning av politik och utbyte av idéer och bästa praxis. Kommissionen erinrar också om att ekonomiskt stöd inom EU:s politikområden kan utgå i olika former och härröra från olika källor, exempelvis lån och lånegarantier från Europeiska investeringsbanken, samfinansiering med medlemsländerna och privat finansiering.

Kommissionen påpekar att EU-politiken förändrats avsevärt under de senaste årtiondena och att målet har varit att budgeten ska understödja och avspegla denna utveckling. Till exempel har den gemensamma jordbrukspolitikens andel av de totala utgifterna minskat, medan bl.a. utgifterna för politiken för ekonomisk och social sammanhållning samt tillväxtfrämjande åtgärder ökat i omfattning. Kommissionen framhåller behovet av flexibili-

tet inom budgeten för att den ska kunna svara mot skiftande politiska omständigheter. Kommissionen identifierar själv följande nya utmaningar som kan påverka utformningen av den framtida EU-budgeten:

- Europas roll i en situation som utmärks av tilltagande *mångfald och förändring* i en alltmer komplex global värld.
- Globaliseringen som drivkraft för *vetenskapliga och tekniska framsteg*.
- Omvandlingen till *kunskaps- och tjänsteekonomi*.
- Nuvarande födelsetal leder till en förändrad *struktur och balans i dagens samhälle*.
- *Solidaritet* och EU:s engagemang för social rättvisa.
- Effekterna av *klimatförändringen* på miljö och samhälle.
- Klimatförändringen, demografiska förändringar och nya konsumentkrav ger *EU-politiken för Europas jordbruk, landsbygd, landsbygds-samhälle och marina områden* en ny dimension.
- En säker, hållbar och konkurrenskraftig *energiförsörjning*.
- *Migrationstrycket*.
- Den europeiska dimensionen blir allt viktigare när det gäller att garantera medborgarna *skydd och säkerhet*.
- Globaliseringen ställer krav på att Europa måste vara *närvarande på den globala arenan*.

Kommissionen understryker att när EU-budgetens medel tas i anspråk måste man kunna visa att detta är det mest effektiva och rimliga sättet att nå resultat. Kommissionen menar vidare att faktorer som avgör om en utgift på EU-nivå ger ett mervärde är att den har en politisk aspekt, ger klara fördelar när det gäller att främja gemensamma intressen jämfört med om åtgärden vidtas på lägre nivå samt att den planeras, administreras och förvaltas på ett ändamålsenligt sätt. Subsidiaritet och proportionalitet är således i kommissionens mening de viktigaste kriterierna för att avgöra mervärdet av en utgift på EU-nivå. Kommissionen slår fast att effektivitet och ändamålsenlighet måste präglade genomförandet av EU:s politik. Kommissionen lyfter i sammanhanget fram följande frågor:

- Avvägningen mellan att sprida ut stödet på flera olika verksamheter och att koncentrera de disponibla medlen.
- Avvägningen mellan centraliserad och decentraliserad förvaltning. I dagsläget förvaltas ca 22 % av EU:s medel centralt av kommissionen. Omkring 76 % av medlen omfattas av delad förvaltning där kommissionen delegerar medelsförvaltningen till medlemsstaterna.
- Fortsatta förenklingar och stärkta genomförandeinstrument. Kommissionen konstaterar att programmen har omorganiserats i och med starten av innevarande budgetperiod enligt principen ”ett program, en fond” samt att det skapats en bättre avvägning mellan behovet av att göra EU-programmen användarvänliga och kravet på sund ekonomisk förvaltning.
- EU-medlens hävstångseffekt.

- Utnyttjande av genomförandeorgan.
- Samfinansiering.
- Behovet av att sörja för fullständig öppenhet, synlighet och ansvarighet i förvaltningen av budgeten.

I fråga om budgetens finansiering framhåller kommissionen att de valda finansieringsformerna måste kunna garantera att budgetmedlen räcker till för att genomföra EU:s politik. Viktiga principer för utformningen av finansieringen är ekonomisk effektivitet, stabilitet, enkelhet, ”synlighet”, kostnadseffektivitet, ekonomiskt oberoende och tillräcklighet. Kommissionen anser inte att någon av de nuvarande källorna tillgodoser alla dessa behov fullt ut och är därför öppen för att diskutera finansieringskällorna mot bakgrund av dessa principer.

Kommissionen lämnar i meddelandet ett antal frågeställningar som vägledning för det offentliga samrådet:

- Har EU-budgeten kunnat ”reagera” i tillräcklig utsträckning på skiftande behov?
- Hur åstadkoms den rätta avvägningen mellan behovet av stabilitet och behovet av flexibilitet inom de fleråriga budgetramarna?
- En rad nya politiska utmaningar beskrivs i meddelandet. Är det en bra sammanfattning av de viktigaste frågor som EU kommer att stå inför under de kommande årtiondena?
- Vilka kriterier bör användas för att garantera att principen om europeiskt mervärde tillämpas effektivt?
- Hur bör de politiska målen bäst komma till uttryck i utgiftsprioriteringarna? Vilka ändringar behövs?
- Vilken tidshorisont bör gälla för en omorientering?
- Hur kan budgetgenomförandet bli mera effektivt och ändamålsenligt?
- Kan öppenheten och ansvarigheten i samband med budgeten förbättras?
- Kan ökad flexibilitet hjälpa till att ge ett bättre resultat av EU:s utgifter och ökat politiskt gensvar i EU-budgeten?
- På vilka principer bör budgetens finansiering grundas, och hur bör dessa principer omsättas i systemet för egna medel?
- Går det att motivera en fortsatt tillämpning av olika korrigeringar?
- Hur bör förhållandet mellan medborgare, politiska prioriteringar och finansieringen av EU-budgeten utvecklas?

Regeringskansliets faktapromemoria

Regeringskansliet (Statsrådsberedningen) har utarbetat en faktapromemoria (2007/08:FPM13 EU:s budgetöversyn 2008/09) med anledning av meddelandet. När det gäller regeringens ståndpunkt anges följande:

”Utifrån en diskussion om framtida gemensamma prioriteringar och EU:s framtida utmaningar, bör översynen leda till en djupgående reform av EU:s budgetram och en omprioritering mellan utgiftsrubriker. Den framtida budgeten bör grunda sig på subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning. Särskilt viktigt är att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Andra centrala utgångspunkter är budgetrestriktivitet och samstämmighet mellan olika politikområden. Eventuella beslut inom ramen för den särskilda jordbruksöversynen bör bidra till att hålla öppet för ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den gemensamma jordbrukspolitiken i den bredare budgetöversynen. Sådana beslut får inte låsa möjligheten till ytterligare reformer i budgetöversynen. Regeringen avser att verka för ett genomskådligt och legitimt inkomstsystem som möjliggör en rättvis bördefördelning mellan medlemsländerna. Regeringen har en hög ambitionsnivå vad gäller genomförandetakt. Vissa reformer bör om möjligt genomföras redan före 2014. Målet att översynen ska leda till genomgripande reformer är dock överordnat behovet av tidigt genomförande.”

EU:s budget inom trafikutskottets beredningsområde

I det följande lämnas vissa uppgifter om medelsanvändningen från EU:s budget inom trafikutskottets beredningsområde. Redovisningen grundas på en rad kommissionsdokument kompletterat med uppgifter inhämtade främst från Näringsdepartementet. Kartläggningen gör inte anspråk på en fullständig redovisning men lämnar uppgifter om de viktigaste åtgärdsprogrammen inom utskottets båda politikområden: Transportpolitik respektive IT, elektroniska kommunikationer och post.

EU:s nuvarande finansieringsram (2007–2013)

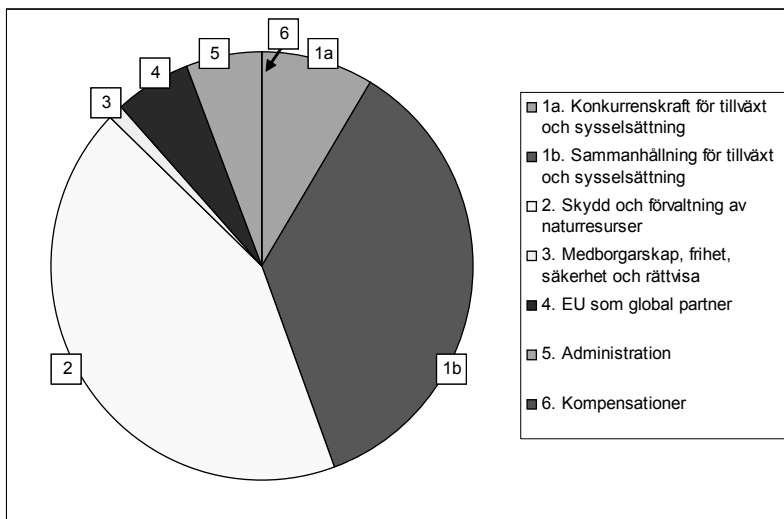
I maj 2006 beslutade Europaparlamentet, ministerrådet och Europeiska kommissionen om nuvarande finansieringsram för perioden 2007–2013, det s.k. interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning (IIA). Finansieringsramen fastställer tak för hur mycket pengar som EU får avsätta för olika utgiftsområden varje år. Den nuvarande finansieringsramen innehåller följande sex utgiftskategorier, s.k. rubriker:

- Hållbar tillväxt,
- Skydd och förvaltning av naturresurser,
- Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa,
- EU som global partner,
- Administration och
- Kompensationer.

Detta innebär en minskning jämfört med föregående finansieringsram som innehöll åtta rubriker. Genom att minska antalet rubriker ökades flexibiliteten i systemet och möjligheterna att beakta händelseutvecklingar som inte kunnat förutspås åtskilliga år tidigare. De delar i finansieringsramen som berör trafikutskottets verksamhetsområde finns i den första kategorin ”Hållbar tillväxt” som i sin tur är indelad i två underrubriker: ”Rubrik 1a – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning” och ”Rubrik 1b – Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning”.

Den nuvarande finansieringsramen är den fjärde i ordningen och uppgår till totalt ca 975 miljarder euro (löpande priser). Dess fördelning per utgiftskategori framgår av diagrammet nedan.

Diagram 1 – Fördelning av EU:s budget (2007–2013) per utgiftskategori



Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning inbegriper satsningar på forskning och teknisk utveckling, transeuropeiska energi- och trafiknät, utbildning, företagande och konkurrens på den inre marknaden och på den socialpolitiska agendan. Den andra underrubriken, *Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning*, inbegriper den s.k. sammanhållningspolitiken, alltså EU:s åtgärder för att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan regionerna inom unionen. Den nuvarande finansieringsramen innebär ökade satsningar inom framför allt Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning. Totalt ökar finansieringen inom underrubriken med 69 % till 2013 i jämförelse med motsvarande utgiftsområden i 2006 års budget. Finansieringen till den andra underrubriken ”Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning” ökar under samma period med 21 %. Störst är ökningarna till de transeuropeiska nätverken (TEN) som får resursförstärkning med 139 % mellan 2006 och 2013. Även EU:s program för miljövänligare godstransportsystem Marco Polo II och EU:s forskningsprogram, det s.k.

sjunde ramprogrammet, får kraftigt ökade resurser; för dessa ökar resurserna med 81 % respektive 75 % till 2013 i förhållande till föregående program.

De enskilda programmen i EU-budgeten av betydelse för trafikutskottets beredningsområde listas i sammanställningen nedan och beskrivs mer utförligt i det följande.

Program i EU-budgeten (2007–2013) som faller inom trafikutskottets beredningsområde

Rubrik 1A – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning

Sjunde ramprogrammet

Transeuropeiska nät (TEN)

Galileo

Marco Polo II

Ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation

Rubrik 1B – Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning

Strukturfonderna

Andra instrument

Europeiska unionens solidaritetsfond

Sjunde ramprogrammet för forskning

Rådet och parlamentet beslutade i december 2006 om ett sjunde ramprogram för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (beslut nr 1982/2006/EG) för åren 2007–2013. Enligt EG-fördraget är EU:s övergripande målsättning på forskningsområdet att främja den vetenskapliga och tekniska grunden för och öka den internationella konkurrenskraften hos industrin i EU. Dessutom ska forskningen understödja den övriga målsättningen inom EU-samarbetet. I detta syfte ska EU som komplement till nationella insatser genomföra program som ska gynna samarbete mellan företag, forskningscentrum och universitet. Liksom är fallet med alla EU-bidrag bygger sjunde ramprogrammet på medfinansiering. Ersättningsnivån för forskning och teknisk utvecklingsverksamhet är normalt 50 %, vissa organisationer (t.ex. små och medelstora företag eller offentliga organ utan vinstsyfte) kan dock få upp till 75 %, och en del verksamheter (t.ex. nätverksarbete och utbildning) kan få ersättning med upp till 100 % av de stödberättigade kostnaderna.

Den största delen av sjunde ramprogrammet har sin grund i EG-fördraget (bl.a. artikel 166) och tilldelas ca 50 520 miljoner euro fram till 2013. Ramprogrammet är indelat i flera särskilda program– däribland ett gränsöverskridande samarbete kring strategiska teman såsom informations- och kommunikationsteknik, transport (inklusive flygteknik) samt rymdforskning.

Temat *informations- och kommunikationsteknik* (IKT) tilldelas ca 9 050 miljoner euro över programperioden och syftar till att stärka den europeiska industrins konkurrenskraft och skapa förutsättningar för Europa att

behärska och utforma den framtida utvecklingen av IKT så att det europeiska samhällets och näringslivets krav uppfylls. IKT utgör kärnan i det kunskapsbaserade samhället. Verksamheten ska stärka Europas vetenskapliga och tekniska bas och garantera en ledande ställning inom IKT på global nivå, bidra till att driva på och stimulera innovation och kreativitet när det gäller produkter, tjänster och förfaranden genom användning av IKT och se till att framsteg inom IKT snabbt omvandlas till fördelar för Europas medborgare, näringsliv, industri och stater. Denna verksamhet ska också bidra till att minska den digitala klyftan och den sociala utslagningen.

Temaområdet *transport (inklusive flygteknik)* tilldelas ca 4 160 miljoner euro och syftar till att på grundval av tekniska och operativa framsteg och den europeiska transportpolitiken med respekt för miljön och naturresurserna utveckla integrerade, säkrare, miljövänligare och intelligentare europeiska transportsystem till gagn för alla medborgare, samhälle och klimatpolitik. Den konkurrenskraft som den europeiska industrin uppnått på den globala marknaden ska även säkras och utvecklas ytterligare.

För temat *rymdforskning* tilldelas ca 1 430 miljoner euro. Syftet är att stödja ett europeiskt rymdprogram med inriktning på tillämpningar som global övervakning för miljö och säkerhet (GMES) till nytta för medborgarna och för den europeiska rymdindustrins konkurrenskraft. Detta ska bidra till utvecklingen av en europeisk rymdpolitik som kompletterar de insatser som görs av medlemsstaterna och av andra nyckelaktörer, inbegripet Europeiska rymdorganisationen (ESA).

Inom temat *säkerhet* som tilldelas ca 1 400 miljoner euro omfattas bl.a. verksamhet syftande till att analysera och säkra befintliga och framtida offentliga och privata kritiska nätverksuppbyggda infrastrukturer (t.ex. för transport, energi och IKT).

Med stöd av artikel 171 i fördraget har kommissionen föreslagit inrättandet av s.k. *gemensamma teknikinitiativ* (JTI – 'Joint Technology Initiative') för att effektivt genomföra gemenskapens program rörande forskning, teknisk utveckling och demonstration. I rådets beslut av den 19 december 2006 om det särskilda programmet Samarbete för genomförande av Europeiska gemenskapens sjunde ramprogram för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (2007–2013) (2006/971:EG) bekräftas att det kan finnas anledning att upprätta långsiktiga offentlig-privata partnerskap i form av gemensamma teknikinitiativ. Dessa initiativ bygger framför allt på arbetet inom europeiska teknikplattformar och omfattar en eller ett litet antal utvalda aspekter av forskningen på det område som initiativet täcker. Initiativen kombinerar investeringar från den privata sektorn och nationella och europeiska allmänna medel, inbegripet bidrag från ramprogrammet för forskning och lånemedel från Europeiska investeringsbanken. Gemensamma teknikinitiativ ska fastställas klart och tydligt på grundval av bl.a. följande kriterier:

- De befintliga instrumentens oförmåga att uppnå målet.

- Omfattningen av konsekvenserna för industriell konkurrenskraft och tillväxt.
- Mervärdet av åtgärder på europeisk nivå.
- Omfattningen av och tydligheten i definitionen av målet och de förväntade resultat som eftersträvas.
- Industrins engagemang i fråga om finansiering och resurser.
- Insatsens betydelse för allmänna politiska mål samt samhällsnyttan.
- Kapaciteten att dra till sig ytterligare nationellt stöd och nu och i framtiden uppbåda medel från industrin.

De gemensamma teknikinitiativens inriktning måste definieras tydligt, särskilt när det gäller

- ekonomiska åtaganden,
- längden av deltagarnas åtagande,
- regler för ingående och uppsägning av avtalet,
- immateriella rättigheter.

Med tanke på de gemensamma teknikinitiativens särskilda räckvidd och komplexitet kommer stora ansträngningar att göras för att säkerställa att de fungerar på ett öppet sätt och att all tilldelning av gemenskapsmedel genom de gemensamma teknikinitiativen kommer att ske på grundval av ramprogrammets principer om excellens och konkurrens. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas den övergripande samstämmigheten och samordningen mellan gemensamma teknikinitiativ och program och projekt inom samma områden, med iakttagande av de nuvarande förfarandena för deras genomförande, samt åt att säkerställa att deltagandet i projekten står öppet för en lång rad deltagare i hela Europa, särskilt små och medelstora företag.

Gemensamma teknikinitiativ diskuteras för närvarande beträffande bl.a. inbäddade IT-system ("Artemis") och flyg ("Clean Sky").

Svenska intressen uppskattas ha tagit hem ca 4 % av de totala medlen i det föregående sjätte ramprogrammet som löpte 2002–2006. Givet landets storlek får detta anses vara tämligen framgångsrikt. I och med utvidgningen av unionen kan det dock bli svårare för Sverige att upprätthålla denna procentandel framgent.

Transeuropeiska nät

De transeuropeiska näten (TEN) ska göra det möjligt att binda samman de europeiska regionerna och de nationella näten med hjälp av en modern och effektiv infrastruktur. Den rättsliga grunden för de transeuropeiska näten är avdelning XV i EG-fördraget. Näten omfattar tre verksamhetsområden: de transeuropeiska transportnäten (TEN-T), de transeuropeiska energinäten (TEN-E) samt de transeuropeiska telenäten (TEN-telecom, sedermera e-Ten). Gemenskapens insatser ska, inom ramen för öppna och konkurrensutsatta marknader, inriktas på att främja de nationella nätens samtrafikförmåga, driftskompatibilitet samt tillträde till näten. För att för-

verkliga dessa mål ska gemenskapen fastställa riktlinjer och prioriteringar för projekt av gemensamt intresse samt upprätta allmänna regler för beviljandet av finansiellt stöd från gemenskapen. Riktlinjerna och övriga åtgärder antas av rådet i enlighet med medbeslutandeförfarandet.

eTEN-programmet hade som målsättning att påskynda utbyggnaden av elektroniska tjänster av gemensamt intresse inom EU och fungerade som stödprogram för de mål som fastställts i handlingsplanen ”eEurope 2005 – ett informationssamhälle för alla”. Programmet gav stöd till lanseringsprojekt liksom till marknadsundersökningar före lanseringen av en ny tjänst (s.k. marknadsvalideringsprojekt) inom sex olika temaområden: e-förvaltning (eGovernment), e-hälsa (eHealth), e-integration (eInclusion), e-lärande (eLearning), tjänster för små och medelstora företag samt e-säkerhet. Programmet lade stark tonvikt på offentliga tjänster, i synnerhet inom områden där Europa bedömdes ha en konkurrensfördel. Programmets årsbudget uppgick till ca 45 miljoner euro. Finansieringen till eTEN upphörde dock i slutet av 2006 och medel har därefter i stället tilldelats IKT-stödprogrammet inom det övergripande ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (se nedan).

TEN-T-nätet integrerar nationella infrastrukturnätverk och trafikslag, länkar perifera regioner till Centraleuropa och ökar säkerheten och effektiviteten i transportnätet. TEN-T omfattar vägtransport, kombinerade transporter, inre vattenvägar, hamnar och det europeiska järnvägsnätet för höghastighetståg. Hit hör också intelligenta trafikledningssystem samt Galileo, det europeiska systemet för satellitbaserad navigering (se mer om Galileo nedan). För åren 2007–2013 uppgår budgeten för TEN-T till 8 013 miljoner euro (löpande priser).

För att kunna söka medel ur budgeten för TEN-T måste infrastrukturen återfinnas på de kartor som finns i riktlinjerna för TEN-T. Här finns 30 projekt som ansetts ha hög prioritet och varav det stora flertalet ännu är aktuella. Bland dessa finns två som direkt berör Sverige: den nordiska triangeln (multimodal korridor Köpenhamn–Oslo–Stockholm–Helsingfors) samt sjömotorvägar. Öresundsbroförbindelsen inräknas också bland de prioriterade projekten och erhöll 193 miljoner euro i stöd 1995–2000. I sammanhanget kan nämnas att Sverige även kommer att påverkas av Fehmarn Bält-förbindelsen som utgör ett av de största projekten på hela TEN-nätet och föreslås få ett bidrag på 351,6 miljoner euro. Sedan 2005 har kommissionen utsett europeiska samordnare för nio av de prioriterade projekten, däribland sjömotorvägar, i syfte att göra det lättare för medlemsstaterna att genomföra dessa på ett samordnat sätt.

Medel kan sökas ur TEN-T-budgeten för studier och projekt. Studier kan beviljas medel med upp till 50 % av de totala kostnaderna. Regelverket för TEN-projekt har de senaste åren ändrats i en riktning som gynnar projekt som är gränsöverskridande framför projekt som löser upp flaskhal-

sar. Således kan gränsöverskridande projekt nu få upp till 30 % i bidrag medan övriga projekt kan få bidrag med maximalt 20 % av de totala kostnaderna.

Medel till TEN-projekt fördelas i två olika bidragsprocesser: en flerårig (Multiannual Indicative Programme – MIP), som avser de prioriterade projekten, och en ettårig (non-MIP). För perioden 2001–2006 fördelades ca 75 % av TEN-T-budgeten på MIP. Sverige fick i storleksordningen 250–300 miljoner kronor årligen från EU för TEN-projekt. MIP är indikativt, dvs. om ett projekt fortskrider snabbare eller långsammare än planerat påverkas den årliga bidragsgivningen. Under 2006 har Sverige fått beviljat följande projektbidrag från MIP.

Tabell 1 – Bidrag till Sverige från MIP 2006

Miljoner euro

| | |
|--|-------------|
| Citytunneln i Malmö | 5,7 |
| Södra och Västra stambanorna | 5,4 |
| Citybanan i Stockholm | 2,5 |
| Väg E 6 i Bohuslän | 1,5 |
| Viking (trafikledning och trafikinformation) | 0,4 |
| NUP (trafikledningsprojekt inom luftfarten) | 1,5 |
| Summa | 17,0 |

Ungefär 25 % av budgeten för TEN-T fördelas årligen för projekt som inte ingår i MIP. För 2006 erhöll Sverige 1 miljon euro i bidrag för ERTMS (europeiska järnvägssignalsystemet) för Botniabanan.

Arbetet med ett nytt flerårigt program för perioden 2007–2013 har nyligen avslutats och den sammantagna budgeten för de prioriterade projekten uppgår till 5 111 miljoner euro. Kommissionen har här bestämt sig för att prioritera gränsöverskridande projekt och miljövänliga transportsätt som inre vattenvägar och järnväg. För projekt som inte ingår i detta program är budgeten 112,6 miljoner euro under 2007. Av dessa belopp utgör bidraget till Sverige ca 108 miljoner euro respektive ca 8,2 miljoner euro, vilket motsvarar 2,1 % respektive 7,6 % av totalbudgeten. Tabellen nedan redovisar fördelningen för det beviljade svenska stödet.

Tabell 2 – Beslutade TEN-T-bidrag till Sverige

Miljoner euro

MIP 2007–2013:

| | |
|--------------------------|---------------|
| Citytunneln i Malmö | 51,83 |
| Norra länken i Stockholm | 56,15 |
| <i>Summa</i> | <i>107,98</i> |

Non-MIP 2007:

| | |
|-------------------------|-------------|
| Haparandabanan | 4,70 |
| E 6 Trelleborg–Vellinge | 1,68 |
| Ostlänken, studier | 1,26 |
| Malmö hamn | 0,57 |
| <i>Summa</i> | <i>8,21</i> |

Det kan noteras att det finns ytterst få vägprojekt som får medel i MIP 2007–2013. Det belyses av att 3 934 miljoner euro går till järnvägar och 145 miljoner euro till vägar. Norra länken får således nära 40 % av hela vägbudgeten i TEN.

Europeiska programmen för globala system för satellitnavigering GNSS (Egnos och Galileo)

Med beaktande av bl.a. artikel 156 i EG-fördraget har initiativ tagits till ett europeiskt globalt satellitnavigeringsprogram bestående av programmen Galileo och dess förelöpare Egnos. Avsikten är att generera positioneringstjänster av mycket hög noggrannhet och tillförlitlighet. Den grundläggande drivkraften bakom utvecklingen av Galileo är att Europa inte ska behöva förlita sig på satellitnavigeringssystem som tillhandahålls av länder i andra delar av världen, och det anses vidare finnas många lovande tillämpningar för programmet. Kostnaderna för att uppnå programmets fulla operativa förmåga väntas uppgå till 3 405 miljoner euro för perioden 2007–2013. Ursprungligen väntades privat delfinansiering täcka 2 400 miljoner euro av dessa kostnader; förhandlingarna med den tilltänkte private koncessionären avbröts dock vilket sedermera ledde till en omdirigering till offentlig styrning och finansiering av programmet. I november 2007 enades Europaparlamentet och rådet om att bidra till programmets finansiering genom en ändring av den fleråriga budgetramen (2007–2013) i det interinstitutionella avtalet. Lösningen innebär att 300 miljoner euro ställdes till förfogande från transportforskningen inom sjunde ramprogrammet över perioden 2008–2013 samt en omfördelning av medel från budgetkategori 2 ”Skydd och förvaltning av naturresurser”.

I sammanhanget kan nämnas att Sverige har hävdats sig väl i projektet relativt sin storlek i befolkning och budgetandel. Svenska företag har deltagit aktivt och beställningar kan förväntas i uppbyggnaden av programmet. Sverige medverkar också genom en av de fem huvudmarkstationerna för systemet (den enda på den europeiska kontinenten) som är under uppbyggnad i Kiruna och som ska drivas av Rymdbolaget.

Marco Polo-programmet

Med beaktande av bl.a. artiklar 71 och 80 i EG-fördraget har initiativ tagits till ett program benämnt Marco Polo för att stödja överföring av godstransporter på väg till andra transportslag (närsjöfart, järnväg eller inre vattenvägar) för att därigenom minska trängseln på vägarna samt reducera antalet trafikolyckor och trafikens miljöpåverkan. Programmet löpte ursprungligen 2003–2006 med en budget på 102 miljoner euro. Europaparlamentet och rådet beslutade dock i oktober 2006 om inrättande av det andra Marco Polo-programmet om beviljande av ekonomiskt gemenskapsstöd till förbättring av godstransportsystemets miljöprestanda (Marco Polo II) (förordning nr 1692/2006). Det nya programmet löper 2007–2013 och

har fått en budget på 400 miljoner euro (prisnivå 2004). Programmet syftar till att minska trafikstockningar och öka transportsystemets miljöprestanda samt främja intermodala transporter och på så sätt bidra till ett effektivt och hållbart transportsystem som skapar ett mervärde för EU utan negativ inverkan på den ekonomiska, sociala eller territoriella sammanhållningen. Programmet syftar till att åstadkomma en trafikomställning som innebär att en betydande andel av den förväntade årliga sammanlagda ökningen av de internationella godstransporterna på väg, uttryckt i tonkilometer, vid programmets slut har ställts om till transport via närsjöfart, järnväg och inre vattenvägar eller till en kombination av transportsätt, där vägtransporterna är så korta som möjligt. Det ekonomiska gemenskapsstödet kan uppgå till 35 % av den stödberättigade åtgärdens kostnader (upp till 50 % för åtgärder för gemensamt lärande).

Av den totala budgeten för det ursprungliga Marco Polo-programmet beviljades 91 miljoner euro till 61 konsortier, motsvarande 25 % av ansökningarna. Av dessa medel gick 6,6 miljoner euro till tre konsortier med svenska deltagare. I det nya programmet kan noteras att medel kommer att kunna tilldelas bl.a. för delar av TEN-projektet om sjömotorvägar.

Ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation

Med beaktande av bl.a. artikel 156 i EG-fördraget beslutade Europaparlamentet och rådet i oktober 2006 om att upprätta ett ramprogram för konkurrenskraft och innovation (beslut nr 1639/2006/EG). Programmet löper från 2007–2013 och har en budget på 3 621 miljoner euro indelat i tre olika delprogram, varav ett stödprogram för informations- och kommunikationsteknik (IKT) med en budget på ca 730 miljoner euro. Detta stödprogram ska omfatta följande insatser:

- Utveckling av ett gemensamt europeiskt informationsområde och stärkande av den inre marknaden för IKT-produkter och -tjänster samt IKT-baserade produkter och tjänster.
- Stimulans av innovation genom mer omfattande användning av och investering i IKT.
- Utveckling av ett informationssamhälle för alla samt mer ändamålsenliga och effektiva tjänster på områden av intresse för allmänheten, liksom förbättring av livskvaliteten.

De insatser som avses i andra punkten ska genomföras med särskild tonvikt på främjande av och information om de möjligheter och vinster som IKT innebär för medborgare, offentliga myndigheter och företag, särskilt små och medelstora företag.

IKT-stödprogrammet ingår i strategin ”i2010: Det europeiska informationssamhället” och bygger vidare på de tidigare europeiska IT-programmen eTEN, eContent samt Modinis.

Strukturfonderna

Inom ramarna för en reformerad sammanhållningspolitik för perioden 2007–2013 fastställdes i juli 2006 genom nya förordningar gemensamma principer och regler för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF) och Sammanhållningsfonden. Dessa rör ett samlat bidragsbelopp på 308 041 miljoner euro (belopp 2004), dvs. cirka en tredjedel av gemenskapens budget att fördelas inom ramen för de tre nya målen ”Konvergens”, ”Regional konkurrenskraft och sysselsättning” och ”Europeiskt territoriellt samarbete”. Dessa mål ersätter de tidigare målen 1, 2 och 3 från programplaneringsperioden 2000–2006. Syftet med reformen var att åstadkomma strukturåtgärder som är mer målinriktade enligt EU:s strategiska riktlinjer, mer koncentrerade på de minst gynnade regionerna och mer decentraliserade och förenklade.

Konvergensmålet syftar till att påskynda konvergensen i de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna genom att det skapas bättre förutsättningar för tillväxt och sysselsättning genom att öka och förbättra kvaliteten på investeringarna i fysiskt kapital och humankapital, utveckling av innovation och kunskapssamhället, förmåga till anpassning till ekonomiska och sociala förändringar, miljöskydd och bättre miljö samt effektiv administration. Detta mål ska vara fondernas främsta prioritering.

Målet regional konkurrenskraft och sysselsättning syftar till att stärka regionernas konkurrens- och attraktionskraft samt sysselsättning genom att föregripa ekonomiska och sociala förändringar, däribland förändringar i samband med liberaliseringen av handeln, genom att öka och förbättra kvaliteten på investeringarna i humankapital, innovation och främjande av kunskapssamhället, entreprenörskap, miljöskydd och bättre miljö, ökad tillgänglighet, bättre anpassningsförmåga hos arbetstagare och företag samt utveckling av en arbetsmarknad för alla.

Målet europeiskt territoriellt samarbete syftar till att stärka gränsöverskridande samarbete genom gemensamma lokala och regionala initiativ, stärka transnationellt samarbete med hjälp av åtgärder som främjar integrerad territoriell utveckling med anknytning till gemenskapens prioriteringar, och stärka interregionalt samarbete och erfarenhetsutbyte på lämplig territoriell nivå.

Sammanhållningsfonden medfinansierar åtgärder av gemensamt intresse på områdena miljö och transportinfrastruktur. Syftet är att främja ekonomisk och social sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna. Stödberättigade är de medlemsstater vars BNP per invånare understiger 90 % av EU:s genomsnitt – Sverige omfattas således inte.

För programperioden 2007–2013 har Sverige totalt tilldelats ca 17 000 miljoner kronor i löpande priser från ERUF och ESF. I de åtta regionala strukturfondsprogram som upprättats för perioden utgör informationssamhället och transport några av de prioriterade områdena med uppskattade medel från EU på ca 900 miljoner kronor respektive 600 miljoner kronor.

Sammantaget har de åtta regionala programmen tilldelats ca 8 400 miljoner kronor från ERUF. Tillsammans med privat och offentlig medfinansiering väntas programmen omsluta ca 22 600 miljoner kronor.

Europeiska unionens solidaritetsfond

EU:s solidaritetsfond upprättades för att snabbt kunna ge stöd vid naturkatastrofer till medlemsländer, regioner inom EU eller till länder som förhandlar om medlemskap. Solidaritetsfonden tillkom efter de omfattande översvämningarna i Europa under sensommaren 2002 genom rådets förordning (EG) nr 2012/2002. För att vara berättigad till stöd från fonden måste landets totala direkta skada uppgå till minst 0,6 % av bruttonationalinkomsten (BNI). Stöd kan erhållas bl.a. för omedelbart återställande av infrastruktur och utrustning inom områdena energi, vattenförsörjning och avloppsvatten, telekommunikationer, transporter, hälsa och utbildning. Stöd från fonden ges utan krav på medfinansiering men ska ses som ett komplement till mottagarlandets offentliga insatser. Fonden ska kunna dela ut upp till en miljard euro årligen.

Sverige har ansökt och erhållit bistånd från EU:s solidaritetsfond för att täcka delar av de kostnader som uppstod när stormen Gudrun drog fram över södra Sverige i början av 2005. Det beviljade biståndet uppgick till 741 miljoner kronor. De tre största bidragsposterna avsåg kostnader inom transportområdet och fördelades enligt följande:

- Vägverket, 193 miljoner kronor
- Banverket, 126 miljoner kronor
- Lagringsplatser för timmer och för sönderkörda enskilda vägar och skogsbilvägar, 126 miljoner kronor.

I sammanhanget kan nämnas att inga EU-medel har kunnat sökas för återställandet av telekommunikationerna med hänsyn till bidragsreglernas utformning.

Kommissionen har genomfört en översyn av förordningen och lämnade 2005 ett förslag till ny förordning innehållande bl.a. en tematisk utvidgning. Rådet och Europaparlamentet har ännu inte tagit ställning till förslaget.

Trafikutskottets ställningstagande

Övergripande utgångspunkter

Trafikutskottet välkomnar att kommissionen har tagit initiativ till ett öppet och omfattande samråd rörande översynen av EU:s budget. För att skapa ett fullgott beslutsunderlag krävs, enligt utskottets mening, allsidig kunskap om framtidens utmaningar där användning av gemensamma EU-medel kan ge största möjliga europeiska mervärde och goda resultat.

Genom ett omfattande samrådsförfarande ges förutsättningar för att budgetöversynen kan leda till en djupgående reform och framtidsanpassad omprioritering mellan utgiftsramar.

I kommissionens meddelande redovisas en rad mer eller mindre detaljerade frågor för att främja en allsidig budgetöversyn. Trafikutskottet väljer att först lämna vissa övergripande synpunkter på budgetöversynen utifrån transport- och IT-politiska överväganden.

Den fria rörligheten för bl.a. personer och varor utgör en av grundstenarna i EU-samarbetet, vilket förutsätter en väl fungerande transportsektor. Transportsystemet står dock i dagsläget inför betydande utmaningar där en övergång till mer hållbara transporter är nödvändig av klimatskäl men också i flera regioner av trängselskäl. Trafikutskottet anser att detta tydligt måste lyftas fram bland de viktigare utmaningar som EU står inför under de kommande årtiondena.

Frågor inom såväl transport- som post-, tele- och IT-området är av stor betydelse för att utveckla ett hållbart samhälle och för att bl.a. kunna uppfylla målen i den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Därmed kommer, enligt utskottets bedömning, beslut inom transport- och IT-området att vara av särskild vikt för att möta utmaningarna. Detta förhållande gäller för såväl beslut på EU-nivå som i de enskilda medlemsländerna – beslut som samtidigt har stor betydelse för den enskilda människan. Mot denna bakgrund bedömer trafikutskottet att det är väl motiverat att det även framgent finns särskilda program i gemenskapens budget för dessa områden.

Övergången till ett samhälle som är anpassat till klimatförändringarna och minskade utsläpp av växthusgaser kommer att för överskådlig framtid vara en nödvändig utgångspunkt för såväl den nationella som internationella politiken. Inom EU behöver därför klimatfrågan genomsyra arbetet, och finansutskottet bör framföra att detta förhållande tydligt måste återspeglas i gemenskapens budget, inbegripet strukturfonder och övriga finansieringsinstrument. Behovet av att dels minska utsläppen av växthusgaser, dels genomföra nödvändiga anpassningar till ett förändrat klimat är särskilt påtagligt inom transportsystemet. Transportsektorn måste bli mer miljövänlig och medel måste satsas på ”klimatsmarta” lösningar. Satsningarna bör utgå ifrån en gemensam strategi för minskade utsläpp och nödvändig klimatanpassning. Genom en tydlig strategi skapas också bättre möjligheter för god insyn i de enskilda programmen. Sverige har här goda förutsättningar att aktivt och konstruktivt bidra till en hållbar utveckling så att EU uppnår det gemensamma åtagandet när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser.

Trafikutskottet vill även uppmana finansutskottet att starkt understryka behovet av transparens och tydlighet. Såväl EU-budgeten som uppbyggnaden av de enskilda EU-programmen kan utgöra en svärgenomtränglig materia. Det är därför angeläget med tydliga och transparenta avgränsningar och en enkel programstruktur. Uppbyggnaden i nuvarande budget

enligt principen ”ett program – en fond” utgör en avsevärd förbättring i denna aspekt. En förutsättning för tydlighet är vidare att medel tilldelas enligt objektiva kriterier. En fördelning av medel på diffusa eller kortsiktiga politiska bedömningsgrunder riskerar att ske på bekostnad av att optimera nyttan med stödet.

Procedurerna för att ansöka om medel måste vidare vara så enkla och byråkratiska som möjligt, inte minst för att förmå små och medelstora företag att involvera sig i gemenskapens program. En allmän uppfattning har tidigare varit att potentiella sökande måste lägga ned betydande resurser för att söka stöd och att det varit långa ledtider mellan ansökningar och resultat. Detta får givetvis en avskräckande effekt och måste i möjligaste mån undvikas för att t.ex. inte stöta bort lovande europeiska forskningsprojekt.

Trafikutskottet vill också betona betydelsen av uppföljning och utvärdering av genomförda satsningar. Det är viktigt med en löpande återrapportering i vilken grad insatta resurser bidrar till uppfyllelsen av fastlagda mål. Tillsammans med kravet på god genomlysning borgar detta för att gemenskapens medel används på ett korrekt sätt och, inte minst, för korrekta ändamål. EU-medel som öronmärks för ett visst syfte, exempelvis ”klimat-smarta” insatser, ska inte kunna delas ut för andra ändamål.

Utskottet erinrar om att en stor beståndsdel av EU:s politik på transport-, tele- och postområdet utgörs av reglering i syfte att bidra till förverkligandet av EU:s inre marknad. Utskottet anser att en sådan lagstiftning som är ändamålsenligt utformad kan utgöra ett gott verktyg även framöver för insatser som kräver ingripande på gemenskapsnivå. Genom att skapa förutsättningar för väl fungerande marknader, som bygger bl.a. på ett samhällsekonomiskt rättvist kostnadsansvar, kan hushåll och företag få bättre utbud av tjänster anpassade till ett hållbart transportsystem samtidigt som medelsanspråken från nationell eller europeisk budget begränsas.

Infrastruktur

Trafikutskottet konstaterar att infrastrukturen på trafikområdet i Europa i dag har brister och är mindre väl framtidsanpassad. Varje år blir 40 000 personer dödade i trafiken. Det krävs gemensamma satsningar på trafiksäkerhet. Där kan Sverige bidra med erfarenheter från vårt arbete med nollvisionen. Trängsel- och kapacitetsproblemen är vidare svåra i stora delar av unionen. Som exempel på utmaningar kan nämnas att godstransporternas volym beräknas öka med 50 % under perioden 2000–2020. För att nå uppställda klimatmål krävs därför en omställning av transportsystemet mot mer miljövänliga, energisnåla och effektiva transportsätt. Europa har också enligt utskottets mening behov av alternativa, integrerade och effektiva transportsätt, som både är miljövänliga och motsvarar användar-

nas krav. För detta krävs en framtidsanpassad transportpolitik och en god infrastruktur som främjar en fortsatt utveckling mot mer säkra och miljömässigt hållbara transporter.

Trafikutskottet vill samtidigt erinra om att satsningar på infrastrukturprojekt i första hand är en nationell angelägenhet och i vissa fall ett regionalt eller lokalt ansvar. Möjligheten till olika partnerskapslösningar bör också beaktas när detta är ändamålsenligt och effektivt. Utskottet anser dock att det under vissa förutsättningar är berättigat med finansiering på EU-nivå. Utskottet anser här att det är särskilt motiverat med gemenskapsstöd för åtgärder rörande gränsöverskridande insatser samt klimatanpassning.

Det är angeläget att de europeiska transportnätverken utvecklas till transportkorridorer som på ett effektivt sätt kan knyta länderna inom EU och angränsande områden närmare varandra. Trafikutskottet vill betona att ett effektivt och långsiktigt hållbart godstransportsystem bör bygga på ett antal centrala godstransportstråk där ett eller flera transportslag samverkar. Härigenom möjliggörs såväl en stor kapacitet som en hög kvalitet när det gäller transporter. Utskottet vill även understryka att samverkan mellan transportslagen är betydelsefull för att uppnå högre effektivitet och lägre transportkostnader samt för att minska negativ miljöpåverkan. Utskottet anser också att strategiska logistiknoder bör utvecklas för att främja intermodala transporter.

Trafikutskottet ställer sig bakom ökade EU-satsningar för att öka järnvägens och sjöfartens andel av godstransporterna. Detta eftersträvas redan genom såväl TEN-T- som Marco Polo-programmen. Utskottet anser dock att mycket återstår att göra över nationsgränserna bl.a. för att tillse att godstågtrafiken genom Europa sker på ett mer effektivt och smidigt sätt och med en högre hastighet för att därigenom kunna utgöra ett fullgott alternativ till lastbiltransporter. Det hjälper således inte med en aldrig så bra infrastruktur om infrastrukturhållare och den nationella transportpolitiken missgynnar utveckling av effektiva och kundanpassade gränsöverskridande transportlösningar. Utskottet vill i sammanhanget påpeka att transportstråken måste utformas med beaktande av nationella förutsättningar vad gäller möjligheten att genomföra gods- och persontransporter på separata spår.

Rörande det europeiska satellitnavigeringsprogrammet (Galileo) noterar utskottet att full operativ förmåga ska uppnås under 2013. Utskottet förutsätter att programmet finansieras inom nuvarande långsiktiga budgetram och att en tillfredsställande lösning uppnås med privata sektorn avseende driften av systemet.

IT

Trafikutskottet vill framhålla betydelsen av IT inte bara för tillväxt utan även som ett verktyg för utveckling mot ett hållbart samhälle. IT har stora möjligheter att vara katalysator för att lösa de avgörande utmaningarna på miljöområdet. Möjligheterna att med ny teknik minska miljö- och energibe-

lastningen inom samhällsplanering och transporter är mycket stora, exempelvis genom övergång från fysiska transporter till virtuella möten, e-tjänster och distansutbildning. Utskottet vill därför understryka vikten av att IT-lösningar med god miljöpotential utvecklas. Trafikutskottet vill vidare peka på att samhällets beroende av elektronisk kommunikation ökar. Utskottet vill därför också lyfta fram frågor om IT-säkerhet som en viktig del i den fortsatta IT-utvecklingen där beroendet av IT-system i såväl offentlig som privat sektor ökar alltmer.

Forskning och utveckling

Forskningen och den tekniska utvecklingens stora betydelse för framtida tillväxt är oomtvistad. Forskningen inom trafikutskottets beredningsområde intar en strategisk betydelse för att uppnå såväl de transportpolitiska som IKT-politiska målen, det gäller framför allt omställningen till ett miljömässigt hållbart transportsystem och trafiksäkerhetsarbetet. Trafikutskottet vill i sammanhanget även lyfta fram behovet av forskningsinsatser inom logistikområdet. Utskottet vill vidare framhålla att det är positivt att öka kontakten mellan forskarna i Europa. Forskningen är internationell snarare än nationell och det finns därför klara fördelar och synergieffekter att uppnå genom forskningsinsatser på europeisk nivå. Ett fortsatt internationellt forskningssamarbete är viktigt för att stimulera såväl den svenska som den övriga europeiska industrins kompetens och konkurrenskraft inom forskning och utveckling. Finansutskottet bör därför betona att det är angeläget att även framgent anslå gemenskapsmedel för att främja forskning, utveckling och innovationer.

Sammanfattande bedömning

Klimatfrågan kommer att under överskådlig framtid utgöra en av vår tids största utmaningar, i synnerhet för transportsystemet. Trafikutskottet anser att detta tydligt måste återspeglas i EU:s budget. För att främja en hållbar tillväxt måste gemenskapens medel i ökad utsträckning anslås till "klimatsmarta" lösningar; detta innefattar såväl forskningsinsatser som bl.a. skapande av effektiva och långsiktigt hållbara godstransportkorridorer genom EU. Trafikutskottet understryker också i utformningen av gemenskapens budget och program betydelsen av vissa nyckelprinciper såsom transparens, förenkling och behovet av uppföljning och utvärdering.

Sammanfattningsvis förordar trafikutskottet att finansutskottet beaktar följande:

- att klimatfrågans betydelse tydligt måste återspeglas i gemenskapens budget och program,
- att gemenskapens budget fortsatt innehåller satsningar på transport- och IT-området, i synnerhet vad beträffar forskning och utveckling,

- att det understryks att transparens, tydlighet, objektivitet samt förenkling blir vägledande principer i utformningen av gemenskapens budget och program, liksom behovet av uppföljning och utvärdering,
- att stöd till infrastruktursatsningar endast delas ut när detta ger ett europeiskt mervärde och
- att stöd på infrastrukturuområdet framför allt inriktas på ”klimatsmarta” satsningar, exempelvis stöd för att utveckla effektiva och långsiktigt hållbara godstransportkorridorer eller för att öka järnvägens och sjöfartens andel av godstransporterna.

Stockholm den 4 mars 2008

På trafikutskottets vägnar

Ibrahim Baylan

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ibrahim Baylan (s), Jan-Evert Rådström (m), Ulla Löfgren (m), Christina Axelsson (s), Margareta Cederfelt (m), Sven Bergström (c), Nina Larsson (fp), Claes-Göran Brandin (s), Sten Nordin (m), Marie Nordén (s), Annelie Enochson (kd), Lisbeth Grönfeldt Bergman (m), Peter Pedersen (v), Pia Nilsson (s), Ingemar Vänerlov (kd), Karin Svensson Smith (mp) och Lars Mejern Larsson (s).

BILAGA 4

Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 2007/08: MJU1y

Budgetreform för ett Europa i förändring

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett miljö- och jordbruksutskottet tillfälle att avge yttrande över kommissionens meddelande SEK (2007) 1188 Budgetreform för ett Europa i förändring. I det följande tas vissa förhållanden och synpunkter på meddelandet upp, som har samband med miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Inledning

En översyn av EU:s budget ska genomföras 2008–2009. För att förbereda översynen presenterade kommissionen den 12 september 2007 ett meddelande om budgetreform som är tänkt att utgöra startskottet för en bred samrådsprocess i EU. Meddelandet innehåller fakta om EU-budgeten, aspekter på utformningen av den framtida EU-budgeten och dess finansiering samt tolv frågor. Syftet med dokumentet är att inleda ett brett samråd med intresserade parter på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Resultaten av samrådet kommer att utgöra ett bidrag till kommissionens arbete med den rapport om budgetöversynen som ska presenteras 2008–2009.

Med anledning av kommissionens meddelande har regeringen presenterat faktpromemoria 2007/08:FPM13.

Utskottets ställningstagande

Förändrade och nya gemensamma prioriteringar inom bl.a. jordbruks- och miljöpolitiken kan enligt miljö- och jordbruksutskottets mening antas få stor betydelse för utformningen av EU:s framtida budget.

När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) presenterade kommissionen i november 2007 ett meddelande angående förberedelserna inför ”hälsokontrollen” av halvtidsöversynen (MTR-reformen) av CAP. Enligt meddelandet ska hälsokontrollen inte få några inverknings på EU:s budget. Den budgetöverenskommelse som träffades i samband med den tidigare MTR-reformen och det finansiella perspektivet för perioden 2007–2013 kvarstår. Samtidigt kan konstateras att den pågående budgetöversynen finns med i bakgrunden när det gäller den fortsatta översynen av CAP. I hälsokontrollen ligger bl.a. en diskussion om att utöka den obligatoriska moduleringen, vilket innebär att ytterligare resurser flyttas från medel för gårdsstöd (inom CAP) till åtgärder för landsbygdsutveckling. Ett införande av medfinansiering inom CAP skulle strida mot en av grundstenarna för CAP, nämligen den gemensamma finansieringen. Vidare kan eventuellt ökande kostnader för de nya medlemsländerna antas sätta ett tryck på CAP:s budget.

Den svenska regeringen överlämnade i maj 2007 en skrivelse till kommissionen som närmare definierar Sveriges uppfattning om vilka frågor som bör prioriteras inom hälsokontrollen. Det allmänna och långsiktiga mål som utstakas i skrivelsen är en avreglerad och marknadsorienterad jordbrukssektor utan generella stöd, där produktionen är grundad på konsumenternas efterfrågan och lever upp till reglerna för miljö, djurskydd och säkra livsmedel. Tillhandahållande av kollektiva nyttigheter såsom biolo-

gisk mångfald, öppna landskap och våtmarker är fortsatt en viktig målsättning för EU och dess medlemsstater. Regionala aspekter och klimatvillkor bör också vägas in. Sverige förespråkar en minskning av budgetutgifterna för bl.a. jordbruksstödet samt att det i samband med EU:s budgetöversyn görs en grundlig analys av jordbruksstödet framtida omfattning och inriktning bl.a. utifrån principerna subsidiaritet och proportionalitet. Sveriges ståndpunkt är även att snarast möjligt och senast 2013 avskaffa alla exportsubventioner. Detta skulle samtidigt ge förutsättningar för att avveckla återstående prisstöd. (Se prop. 2007/08:1, UO23, s. 63). Miljö- och jordbruksutskottet, som delar regeringens ovan redovisade uppfattning beträffande arbetet med den s.k. hälsokontrollen, anser att kommande beslut inom ramen för den särskilda jordbruksöversynen kan och bör bidra till och hålla öppet för ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den gemensamma jordbrukspolitiken. Reformerna som kan antas få stor betydelse även för den bredare budgetöversynen. I likhet med regeringen anser miljö- och jordbruksutskottet således att ytterligare reformer i budgetöversynen inte får motverkas av sådana beslut.

I sitt meddelande om budgetreform uppmärksammar kommissionen även vissa ytterligare utmaningar som kan påverka utformningen av den framtida EU-budgeten. Här nämns bl.a. effekterna av klimatförändringar på miljö- och samhälle och att dessa ger EU-politiken för Europas jordbruk, landsbygd, landsbygdssamhälle och marina områden en ny dimension.

Miljö- och jordbruksutskottet har tidigare haft anledning att uppmärksamma frågan om klimatförändringarna och behovet av anpassning till dessa i samband med riksdagens beredning av kommissionens grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder, KOM (2007) 354. Utskottet framhöll därvid bl.a. att klimatförändringarna påverkar länder och regioner på olika sätt och i olika grad. Detta medför att de erforderliga anpassningsåtgärderna och deras omfattning kommer att styras av hur system och strukturer är utformade i olika länder och regioner. Det är huvudsakligen varje medlemsstats egen uppgift att utföra de anpassningsåtgärder som krävs i förhållande till klimatförändringarna, och därför ska inom EU subsidiaritetsprincipen beaktas. EU:s strategi för anpassning ska främst komplettera nationella, regionala och lokala insatser. Ett koordinerat EU-arbete kring klimatanpassningsfrågor kan dock motiveras med att effekter kommer att inträffa över gränserna och att många anpassningsåtgärder därför kräver samordning över gränserna. EU kan i detta sammanhang ha ett behov av att förfoga över gemensamma resurser. Vidare kan anpassningen behöva beaktas i EU:s utgiftsprogram. Anpassning förutsätter solidaritet mellan EU:s medlemsstater för att se till att fattigare och missgynnade regioner och de regioner som drabbas hårdast av klimatförändringar klarar att vidta de åtgärder som är nödvändiga. Berörda utgiftsprogram är bl.a. landsbygdsutveckling, jordbruk och fiske (se betänkande 2007/08: MJU4).

Avslutningsvis konstaterar miljö- och jordbruksutskottet, i likhet med regeringen, att den framtida budgeten bör grunda sig på subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning. Särskilt viktigt är att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Andra centrala utgångspunkter är budgetrestriktivitet och samstämmighet mellan olika politikområden. Budgetöversynen bör genomföras utifrån ett långsiktigt tidsperspektiv för att redan nu åstadkomma en budget som ligger i linje med bl.a. de ovan redovisade långsiktiga utmaningarna för EU-samarbetet. Budgeten är ett viktigt instrument för att förverkliga EU:s politiska mål och bör utnyttjas och förvaltas så effektivt som möjligt i linje med medborgarnas förväntningar samtidigt som den kan och bör anpassas för att avspegla förändrade gemensamma prioriteringar.

Enligt miljö- och jordbruksutskottet bör ovanstående synpunkter beaktas när finansutskottet behandlar kommissionens meddelande om en budgetreform för ett Europa i förändring.

Stockholm den 21 februari 2008

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Bo Bernhardsson (s), Anita Brodén (fp), Ann-Kristine Johansson (s), Sofia Arkelsten (m), Jan-Olof Larsson (s), Sven Gunnar Persson (kd), Rune Wikström (m), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Aleksander Gabelic (s) och Jacob Johnson (v).

Avvikande meningar

1. EU:s budgetöversyn (v)

Jacob Johnson (v) anför:

Vänsterpartiet anser att en översyn av EU:s budget inom miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde ska leda till att jordbrukspolitiken till största delen återförs till medlemsländerna. Vänsterpartiet är djupt kritiska till EU:s jordbrukspolitik – inte enbart för att den är oerhört kostsam utan också för att den är ineffektiv, byråkratisk, disponerar för fusk och är djupt orättfärdig mot tredje världen. Den gynnar dessutom en utveckling mot storskaliga industriella jordbruk med långa djurtransporter vilket varken konsumenterna eller jordbrukarna själva vill ha.

EU-budgeten har inte reagerat tillräckligt på behoven av en mer miljö- och klimatanpassad politik. När det gäller framtiden anser Vänsterpartiet att klimatförändringar, biologisk mångfald och friska ekosystem är de viktigaste utmaningarna för jordbrukspolitiken. Jordbrukets påverkan på havsmiljön och problematiken med övergödningen har inte på ett tydligt sätt tagits upp vare sig i kommissionens samrådsdokument eller i utskottsmajoritetens överväganden.

En stor utmaning, som inte klart framgår av kommissionens beskrivning, är hur EU kan stödja ett hållbart jordbruk i utvecklingsländerna.

Även EU:s fiskeripolitik måste på ett helt annat sätt beakta behoven i utvecklingsländerna, och EU:s avtal med utvecklingsländer som i praktiken innebär att i EU:s medlemsstater ges rätt till rovfiske inom andra länders fiskevatten måste upphöra.

Vänsterpartiet anser att Sverige hårt måste driva kravet på en radikal minskning av EU:s jordbruksbudget. Konsekvenserna av överflyttning av medel till landsbygdsutveckling genom s.k. modulering bör analyseras noggrant inklusive regelverket för medfinansiering.

2. EU:s budgetöversyn (mp)

Tina Ehn (mp) anför:

Miljöpartiet anser att det nuvarande budgetsystemet inte har kunnat reagera i tillräcklig utsträckning på skiftande behov. Exempelvis har miljöfrågorna varit i fokus under en längre tid, men detta avspeglas inte i budgeten. Än mindre avspeglas senaste beslut om målen för klimatpolitiken i EU-budgeten för 2008, även om det ska tilläggas att merparten av klimatpolitiken givetvis ska genomföras nationellt utifrån de olika förutsättningar som länderna har. Tidigare intressen i EU:s budget är därmed svåra att förändra, trots nya målsättningar för politikens innehåll. Femårsplanerna är för rigida och tycks vara svåra att förändra under tiden de gäller. Även om det krävs en viss stabilitet så tycks detta vara överordnat en viss

flexibilitet i budgetarbetet. Jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten bör fortsätta att minskas rejält. Förvaltningen och effektiviteten i strukturfonderna måste också ifrågasättas, och här anser Miljöpartiet att strukturfonderna bör minskas i omfång. Eventuella stödåtgärder ska riktas till de nyare/fattigare medlemsländerna.

När det gäller de framtida utmaningarna anser Miljöpartiet att budgeten måste anpassas så att framtidsfrågor som t.ex. klimatförändringarna i miljöpolitiken får de resurser som krävs. EU:s budget bör klimatsäkras, vilket innebär att budgeten inte ska gå till verksamhet som förstör klimatet. Miljöpartiet anser därför att det bör tillsättas en särskild kommission/arbetsgrupp för att se över hur och inom vilka områden åtgärder krävs för att EU-budgeten ska kunna klimatsäkras. Det borde ligga både i ett svenskt och i ett EU-intresse att försöka vrida budgeten till en utveckling som inte påskynar klimatförändringarna. Stora delar av EU:s budget är i dag direkt klimatförstörande, trots målsättningarna som sattes vid EU-toppmötet i mars 2007 om att bl.a. få ner utsläppen med 20 % fram till 2020.

Inom den översyn av jordbrukspolitikerna som kallas hälsokontrollen finns en samsyn på att öka moduleringen samt att föra över medel från gårdstöd till landsbygdsutveckling. Samtidigt aktualiseras frågan om eventuell ökad nationell medfinansiering. Miljöpartiet ser positivt på en ökad modulering och en förändring som innebär mer resurser till hållbar utveckling, miljöåtgärder och landsbygdsutveckling.

Miljöpartiet anser vidare att man inte kan se på handel med jordbruksprodukter på samma sätt som på handel med andra varor, eftersom jordbruket har så många fler funktioner än att bara producera livsmedel. Dessa breddade funktioner är av stort samhällsintresse, och det kan därför inte bara vara marknadskrafterna som styr hur jordbruksproduktionen lokaliseras och utvecklas. Vi anser att det finns starka skäl för att bevara och utveckla jordbruket även i länder där detta inte är eller har förutsättningar för att bli konkurrenskraftigt på världsmarknaden. För livsmedelssäkerheten, miljön och av regionalpolitiska skäl finns det ofta stora värden att vinna med att ha en hög självförsörjningsgrad då det gäller baslivsmedel. Vidare bör exportstöden, som har visat sig ha en negativ effekt på jordbruk i fattigare länder, tas bort. De problem som uppmärksammats runt animalieproduktionens klimatpåverkan bör också uppmärksammas och de kvarvarande exportbidragen för djur inom EU upphöra.

EU:s fiskeribudget bör ses över. Många av de länder EU förhandlat med om fiskeriavtal är utvecklingsländer. De tillhör gruppen av länder med de största behoven och har ofta problem att ta sitt ansvar för att hantera fisket på ett ansvarsfullt sätt. Så länge det bara handlar om kustnära fiske är problemen inte stora, men så fort de stora industriella fiskebåtarna kommer uppstår ett stort behov av forskning, kontroll och genomförandeprogram, uppgiftsinsamling, rådslag, utbildning etc. EU:s avtal måste innehålla bestämmelser om hjälp att utveckla de kompetenser landet i fråga inte själv har. Minskningar av EU:s tillgång till bestånden får dock inte

leda till minskningar av utbetalningar till landet i fråga. För närvarande beräknas betalningen på mängd tillgång till fiskbestånden, och avtalen innehåller en klausul som innebär att om tillträde till fiskbestånden minskar kommer också betalningen att minska. Det skapar en situation helt utan incitament att minska fisket för att bevara fiskbestånden vilket är avgörande för ett fortsatt hållbart fiske.

BILAGA 5

Näringsutskottets yttrande 2007/08:NU3y

EU:s budgetöversyn

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 20 november 2007 berett näringsutskottet men också utrikesutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet samt EU-nämnden tillfälle att avge yttrande över kommissionens meddelande (SEK/2007/1188) om en budgetreform för ett Europa i förändring. I det följande tas vissa förhållanden och synpunkter upp som har samband med näringsutskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Europaparlamentet, rådet och EU-kommissionen kom i maj 2006 överens om att kommissionen skulle göra en genomgripande översyn av EU-budgeten. Kommissionen uppmanades att genomföra en fullständig och omfattande översyn som täcker alla aspekter på EU:s utgifter, inbegripet den gemensamma jordbrukspolitiken, och på EU:s inkomster, bl.a. Storbritanniens rabatt, och lägga fram en rapport om detta under tiden 2008–2009.

Kommissionens meddelande (SEK/2007/1188) om en budgetreform för ett Europa i förändring är startskottet för ett offentligt samråd inför budgetöversynen. Tidsperspektivet är långsiktigt. Översynen inriktas på struktur och inriktning när det gäller unionens framtida utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst mervärde och effektivaste resultat. Däremot kommer inte någon ny flerårig budgetram för tiden efter år 2014 att föreslås i översynen – detta sägs vara en uppgift för nästa kommission. Inte heller avser översynen att leda till förslag om total budgetomslutning eller en detaljerad uppdelning av budgeten.

Meddelandet innehåller fakta om EU-budgeten, aspekter på utformningen av budgeten med inriktningen att budgeten ska ge ett mervärde, synpunkter på finansieringen samt tolv frågor. Syftet med meddelandet är att inleda ett samråd med intresserade parter på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Kommissionen lyfter också fram betydelsen av andra åtgärder än finansieringsåtgärder för att genomföra EU:s politik, t.ex. lagstiftning eller utbyte av bästa praxis. Det informeras att samrådet kommer att kompletteras med en ”hälsokontroll” av den gemensamma jordbrukspolitiken samt översyner och undersökningar på andra områden.

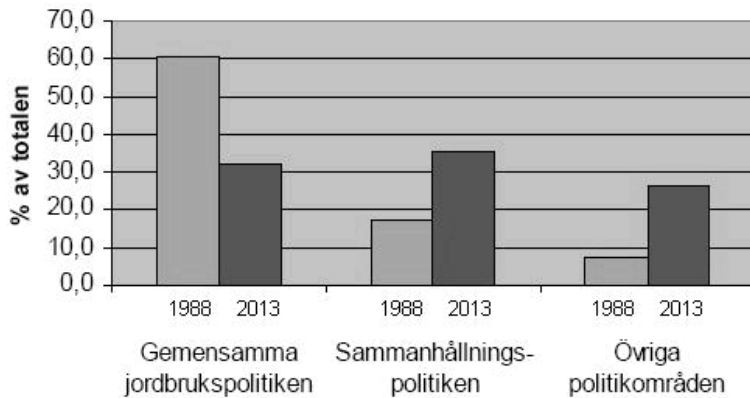
Kommissionens meddelande

Basfakta om EU-budgeten

EU-budgeten utgör mindre än 2,5 % av de samlade offentliga utgifterna för länderna inom EU. År 2013 kommer sammanhållningspolitiken att stå för 35,7 % och jordbrukspolitiken exklusive landsbygdsutveckling för 32,0 % av budgeten.

Fördelningen av budgeten på ett par huvudområden har ändrats väsentligt sedan år 1988, vilket framgår av diagrammet på nästa sida.

Fördelning av utgifter (1988-2013)



Kommissionens frågor

Mot bakgrund av den information som finns i meddelandet ställs följande frågor:

- Har EU-budgeten kunnat ”reagera” i tillräcklig utsträckning på skiftande behov?
- Hur åstadkoms den rätta avvägningen mellan behovet av stabilitet och behovet av flexibilitet inom de fleråriga budgetramarna?
- En rad nya politiska utmaningar beskrivs i meddelandet. Är det en bra sammanfattning av de viktigaste frågor som EU kommer att stå inför under de kommande årtiondena?
- Vilka kriterier bör användas för att garantera att principen om europeiskt mervärde tillämpas effektivt?
- Hur bör de politiska målen bäst komma till uttryck i utgiftsprioriteringarna? Vilka ändringar behövs?
- Vilken tidshorisont bör gälla för en omorientering?
- Hur kan budgetgenomförandet bli mera effektivt och ändamålsenligt?
- Kan öppenheten och ansvarigheten i samband med budgeten förbättras?
- Kan ökad flexibilitet hjälpa till att ge ett bättre resultat av EU:s utgifter och ett ökat politiskt gensvar i EU-budgeten?
- På vilka principer bör budgetens finansiering grundas, och hur bör dessa principer omsättas i systemet för egna medel?
- Går det att motivera en fortsatt tillämpning av olika korrigeringar?
- Hur bör förhållandet mellan medborgare, politiska prioriteringar och finansieringen av EU-budgeten utvecklas?

Faktapromemoria

I en faktapromemoria om EU:s budgetöversyn (2007/08:FPM13) från oktober 2007 beskriver regeringen inledningsvis kommissionens meddelande. Under rubriken Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa sägs att meddelandet spänner över ett brett område. Några konkreta förslag läggs inte fram nu. Det är i dag oklart vilken grad av konkretion som kommissionens uppföljning kommer att få. Det är därför enligt regeringen inte möjligt att säga vilka svenska regler som kommer att beröras. Inte heller kan budgetmässiga konsekvenser anges i dagsläget.

Den svenska ståndpunkten är att regeringen fäster stor vikt vid den kommande översynen av EU:s budget och avser att delta aktivt i samrådsprocessen. Översynen bör leda till en djupgående reform av EU:s budgetram och en omprioritering mellan utgiftsrubriker. Enligt regeringen är det särskilt viktigt att ange utgiftsprioriteringarna utifrån en bedömning av europeiskt mervärde och effektivast resultat. En annan central utgångspunkt är budgetrestriktivitet. Eventuella beslut inom ramen för den särskilda jordbruksöversynen bör bidra till och hålla öppet för ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den gemensamma jordbrukspolitiken. Sådana beslut får inte låsa möjligheten till ytterligare reformer inom budgetöversynen. Regeringen avser att verka för ett transparent och legitimt inkomstsystem, som möjliggör en rättvis bördefördelning mellan medlemsländerna. En hög ambitionsnivå bör gälla i fråga om genomförandetakten. Vissa reformer bör om möjligt genomföras redan före år 2014. Målet att översynen ska leda till genomgripande reformer är dock enligt regeringen överordnat behovet av ett tidigt genomförande.

Utskottets tidigare ställningstagande

EU:s budget och budgetstruktur för regionalpolitiken för den närmast följande perioden behandlades relativt utförligt av utskottet i betänkande 2001/02:NU2 (s. 11). Bakgrunden var bl.a. partimotioner från Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet om behovet av att reformera EU:s regionalpolitik.

Utskottets ställningstagande i de här aktuella frågorna, vilket de nuvarande allianspartierna och Miljöpartiet stod bakom, löd på följande sätt:

EG:s regionalpolitik är omodern och i behov av kraftfulla reformer. Detta aktualiseras inte minst med anledning av den kommande utvidgningen. Utskottet menar att det är viktigt att en reform kommer till stånd inför nästa programperiod trots att det finns ett motstånd mot detta. Reformen måste innebära att regionalpolitikens inriktning ändras och att dess omfattning minskas. Regionalstödet till de nuvarande medlemsländerna måste därför tydligt reduceras till förmån för kandidatländerna. I de fall EU ekonomiskt skall stödja olika regioner för att därigenom gynna tillväxt och utveckling bör det vara frågan om regioner som ligger väsentligt under genomsnittet i unionen vad gäller levnadsstandard och medelinkomst. Utformningen av dagens system innebär att medel bara flyttas runt i systemet. Detta ökar risken för

korruption. Ett sätt att motverka detta kan vara att medlemsländerna kompenseras genom en avräkning på medlemsavgiften i stället för att som i det nuvarande systemet betala in medel till EU för att sedan få tillbaka dem i form av strukturstöd. Utskottet anser att Sverige måste motverka att EU i en allt högre grad utvecklas till en transfereringsunion där medlemsländerna betalar in pengar till EU för att sedan få tillbaka dem i form av strukturstöd. Det bör därför i första hand vara medlemsstaterna själva som ansvarar för sina regioner. Beslutsfattandet måste dessutom präglas av långtgående decentralisering, vilket bl.a. innefattar att ett underifrånperspektiv i högre utsträckning bör anläggas.

EU kan och skall inte stödja allt. Därför måste gemenskapens regionalpolitik i en större utsträckning än för närvarande vara koncentrerad till tydliga mål. EU har bl.a. en viktig roll när det gäller att stödja gränsöverskridande åtgärder för att främja regionalt samarbete. Det gäller inte minst mellan länder som tidigare varit i konflikt med varandra eller på annat sätt har spända relationer. Särskilt viktigt är att stödja samarbete över gränser mellan kandidatländer och deras grannländer, som exempelvis mellan Baltikum och Ryssland.

Utskottet anser även att ytterligare åtgärder måste vidtagas för att kraftfullt förbättra kontrollen och möjligheten att beivra fusk. Det är även viktigt att regelverket reformeras, vilket bl.a. innefattar att det görs enklare och mer entydigt. Byråkrati och ineffektivitet måste motverkas.

Mot bakgrund av det anförda föreslog utskottet ett tillkännagivande till regeringen med bifall till de berörda motionsyrkandena. Riksdagen biföll utskottets förslag.

I en reservation (s, v) anfördes att det stod klart att det framöver skulle komma att krävas reformer av EG:s struktur- och regionalpolitik. Drivkrafterna var dels behovet av en ökad effektivitet i fråga om användningen av strukturfondsmedel, dels den då planerade utvidgningen av unionen. Vidare ansåg reservanterna att beslutsfattandet måste präglas av en långtgående decentralisering. En bred och öppen diskussion borde föras om utformningen av gemenskapens struktur- och regionalpolitik. Vid denna tidpunkt var det dock – enligt reservanterna – för tidigt att i detalj ta ställning till hur den framtida politiken borde utformas. Därmed avstyrktes berörda motionsyrkanden.

I slutet av år 2004 skrev ett enhälligt utskott (bet. 2004/05:NU2 s. 48) att behovet av en ökad effektivitet när det gällde användningen av strukturfondspolitiken borde vara en drivkraft. Enligt näringsutskottets mening borde sammanhållningspolitiken i huvudsak fokuseras på de nya medlemsstaterna med störst behov av stöd. Liksom tidigare var det befogat att fråga sig, sade utskottet, om det var rimligt att EU skulle ”spenderar stora summor för att åtgärda skillnader i levnadsstandard och sysselsättning inom relativt välmående medlemsstater”. Frågan huruvida länderna själva kunde ta detta ansvar kunde inte undvikas. Samtidigt ville näringsutskottet betona vikten av en allmän budgetrestriktivitet.

Näringsutskottets ställningstagande

Näringsutskottet instämmer med regeringen i att det är positivt med en genomgripande diskussion om EU-budgeten inte bara i Sverige utan i hela Europa. En djupgående reform av budgeten är helt nödvändig enligt näringsutskottets mening. När det gäller utgiftsposterna inom EU:s budget måste ett helhetsgrepp anläggas och en omprioritering mellan de nuvarande utgifts-rubrikerna förberedas. Arbetet bör genomföras med god framförhållning.

Regeringens synpunkter att den framtida budgeten bör grunda sig på subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning delas av utskottet liksom att budgetrestriktivitet är en central utgångspunkt. Det bör dock betonas att även inom ramen för en budgetrestriktiv hållning bör vissa områden prioriteras upp och andra få en lägre prioritet. Ibland kan storleken på ett önskvärt projekt, t.ex. forskningsprojekt, vara sådant att projektet inte kommer till stånd om inte medlemsländerna samarbetar. I sådana fall kan det finnas skäl för att lösa frågan på EU-nivån. Även inom ramen för en budgetrestriktiv hållning bör därför angelägna större projekt kunna finansieras gemensamt inom EU.

I enlighet med Lissabonstrategin har EU-länderna beslutat om en rad gemensamma mål till år 2010 för att stärka konkurrenskraft och tillväxt, öka sysselsättningen och den sociala sammanhållningen samt säkra en hållbar utveckling. För svensk del är det i första hand viktigt att främja hållbar tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Åtgärderna i Sverige omfattar bl.a. investeringar i forskning och utveckling, ett bättre företagsklimat och regelförbättringar samt hållbar energiförsörjning och klimatutveckling. Insatserna inom dessa områden är mycket viktiga enligt näringsutskottets mening; dock är det inte så att reformarbetet alltid bör ligga på EU-nivån. I stället bör medlemsstaterna ta ett större ansvar för att genomföra strategin och de reformer som länderna har kommit överens om.

I flera frågor står näringsutskottet kvar vid samma ståndpunkter som utskottet redovisat tidigare. Således är utskottet fortfarande av den meningen att vissa delar av transfereringssystemet mellan EU och de olika medlemsstaterna innebär en mindre effektiv resursanvändning. Näringsutskottet befår att medlemsstaternas inbetalning av medel till EU med påföljande återbetalning av strukturfondsmedel leder till byråkrati och oönskade "tapp" på vägen. Därtill finns risker för oegentligheter. Den tidigare förordade principen om att det i första hand bör vara medlemsländerna själva som ansvarar för sin regionalpolitik är därför fortfarande tillämplig. Med hänsyn till EU:s utvidgning är det dock givet att länder som ekonomiskt ligger väsentligt under genomsnittet i unionen bör få stöd för att kunna främja tillväxt och sysselsättning.

Den gemensamma jordbrukspolitiken exklusive landsbygdsutveckling står för över 30 % av budgeten år 2007. Denna prioritering är förklarlig av historiska skäl men inför en genomgripande reform måste nya synsätt etableras. EU:s jordbruksstöd i sig ingår inte i näringsutskottets beredningsområde men med hänsyn till utskottets traditionellt enhälliga stöd till

frihandel har utskottet också lagt synpunkter på de rika ländernas jordbruks-subventioner. Argumentet har bl.a. varit att jordbruksstöden snedvrider konkurrensen och låser in produktionsresurser samt inverkar negativt på utvecklingsländernas möjligheter att konkurrera. Mot denna bakgrund vill näringsutskottet framhålla att den s.k. hälsokontrollen av EU:s jordbrukspolitik är ett steg på vägen men att en avveckling av alla direktstöd till jordbruket bör drivas på.

Principen bör vara att EU tar ett ökat ansvar för de gemensamma ödesfrågor som inte kan lösas av enskilda länder. Näringsutskottet vill hävda att energi, klimat och miljö utgör ett sådant problemkomplex, även om näringsutskottets beredningsområde endast omfattar energifrågorna. Miljöarbetet har hittills inte uppmärksammats i budgetplaneringen med samma tydlighet som tillväxtfrågorna. Således upptar miljöarbete en ytterst blygsam andel av den nuvarande budgeten (0,16 % år 2007). De sammanhängande frågorna om energi, klimat och miljö måste prioriteras mera i framtida budgetar, anser näringsutskottet.

Stockholm den 4 mars 2008

På näringsutskottets vägnar

Karin Pilsäter

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Pilsäter (fp), Tomas Eneroth (s), Bertil Kjellberg (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Hans Rothenberg (m), Jan Andersson (c), Alf Eriksson (s), Krister Örnfjäder (s), Maria Plass (m), Berit Högman (s), Mikael Oscarsson (kd), Marie Weibull Kornias (m), Kent Persson (v), Karin Åström (s), Karin Granbom (fp), Per Bolund (mp) och Bengt-Anders Johansson (m).

BILAGA 6

EU-nämndens yttrande

2007/08:EUN1y

Yttrande till finansutskottet över Europeiska kommissionens meddelande om en budgetreform

Till finansutskottet

Finansutskottet har beslutat att bereda utrikesutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet samt EU-nämnden tillfälle att senast den 5 mars 2008 avge yttrande över kommissionens meddelande SEK(2007) 1188 Budgetreform för ett Europa i förändring. EU-nämnden beslöt den 9 november 2007 att avge yttrande.

Bakgrund

Europaparlamentet, rådet och kommissionen kom i maj 2006 överens om den nu gällande finansieringsramen för perioden 2007–2013. I beslutet inkluderades en uppmaning till kommissionen att göra en genomgripande översyn av EU-budgeten. Kommissionen uppmanades att lägga fram en rapport om denna 2008–2009.

Budgetöversynen ska täcka alla EU:s utgiftsområden, inklusive den gemensamma jordbrukspolitiken. Även budgetens inkomstsida ska genomlysas. På grundval av översynsrapporten kan Europeiska rådet justera de nu gällande finansiella ramarna samt förbereda förhandlingarna inför perioden efter 2013.

För att förbereda rapporten om budgetöversynen presenterade kommissionen i september 2007 ett meddelande om budgetreform SEK(2007)1188. Meddelandet ska utgöra startskottet för en bred samrådsprocess i EU. Resultatet av samrådet kommer att bli en viktig utgångspunkt för kommissionens översynsrapport. Noteras bör att jordbrukspolitikens hälsokontroll och utvärderingen av sammanhållningspolitiken också kommer att vägas in i översynsrapporten.

Kommissionens samrådsprocess ska avslutas i april 2008. Därefter avser kommissionen utarbeta en vitbok som ska offentliggöras i slutet av 2008 eller i början av 2009. Kommissionen vill genomföra budgetöversynen utifrån ett

långsiktigt tidsperspektiv för att redan nu åstadkomma en budgetstruktur som ligger i linje med EU:s långsiktiga utmaningar.

Kommissionens meddelande om budgetöversynen

Meddelandet SEK(2007)1188 är indelat i tre huvudområden: beskrivning av det nuvarande budgetsystemet (inklusive grundläggande fakta om budgeten), diskussion om utmaningar för utformningen av den framtida EU-budgeten samt diskussion om budgetens finansiering.

Den nuvarande EU-budgetens förmåga att avspegla skiftande politiska prioriteringar

Vad gäller beskrivningen av det nuvarande budgetsystemet anförs att EU:s budget är stor i absoluta tal (mer än 100 miljarder euro/år), men endast 2,5 % av de samlade offentliga utgifterna i EU. Budgetens storlek och struktur har ändrats efter hand: mellan 1985 och 2013 kommer t.ex. jordbrukspolitikens andel av budgeten att ha ändrats från knappt 71 % till 32 %. Strukturfonderna ökade samtidigt från knappt 11 % (1985) till knappt 36 % (2013). 2013 kommer 26 % av EU-budgeten att gå till olika konkurrenskraftsfrämjande åtgärder (inkl. åtgärder utanför EU och landsbygdsutveckling).

Enligt kommissionen är budgeten ett centralt instrument för att förverkliga EU:s politiska mål och en korrekt avvägning mellan behovet av stabilitet (fleråriga ekonomiska ramar) och flexibilitet (för att möta skiftande behov) är grundläggande. Kommissionen noterar att alla politikområden inte kräver utgifter på EU-nivå och att budgeten ska utnyttjas så effektivt som möjligt.

Utmaningar för en moderniserad EU-budget

Utgångspunkterna för kommissionens diskussion om utmaningar för utformningen av den framtida EU-budgeten är budgetdisciplin och europeiskt mervärde. Dessa principer ska underlätta prioriteringar inom en union som möter bl.a. följande utmaningar:

- en ökande mångfald och förändring i en allt komplexare global miljö, där EU:s utmaning består i att anpassa sig till strukturförändringar (inkl. hantering av sociala konsekvenser);
- vetenskapliga och tekniska framsteg, där EU bör främja kunskap, mobilitet, konkurrenskraft och innovation;
- en omvandling till en tjänsteekonomi, vilket ändrar arbetets natur;
- en förändring av åldersstrukturen i Europa, där EU behöver främja demografisk förnyelse;
- ett ökat behov av engagemang för solidaritet och social rättvisa, där EU behöver främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen;
- klimatförändringar (inkl. påfrestningar på landsbygds- och havsmiljö), där EU behöver använda relevanta instrument till att begränsa klimatföränd-

- ringarna, likväl som till att bromsa tillväxttakten i utsläppen av växthusgas-
ser liksom att anpassa sig för klimatförändringens effekter;
- begränsade tillgångar på energi, där EU behöver säkerställa en hållbar och konkurrenskraftig energiförsörjning;
 - ett ökat migrationstryck, där EU behöver agera för säkrare gränser likväl som att tänka nytt vad gäller hur migration ska hanteras;
 - nya hot mot medborgarnas säkerhet, där EU behöver reagera effektivt för att kunna bekämpa brottslighet och terrorism liksom begränsa risker för transporter, miljö, hälsa och säkerhet;
 - globaliseringen, där EU måste vara närvarande på den globala arenan, inkl. främjande av stabilitet i närregionen, främja effektiv multilateralism, mänskliga rättigheter och respekt för rättsstatsprincipen, bekämpning av fattigdom etc.

Subsidiaritet (ett instrument får endast tillgripas om målet inte kan uppnås av medlemsstaterna själva) och proportionalitet (det minst ingripande tillgängliga redskapet för att nå ett mål) är enligt kommissionen de viktigaste kriterierna för att avgöra det europeiska mervärdet av en utgift på EU-nivå. Genomförandet av EU-politiken ska präglas av effektivitet och ändamålsenlighet.¹

Budgetens finansiering

Kommissionen noterar att EU:s inkomster hålls inom en i lag fastställd gräns (1,31 % av BNI för anslag till åtaganden). Den främsta finansieringskällan bygger på medlemsstaternas BNI (2013: 74 %). Övriga stora inkomstkällor är tullar/jordbruksavgifter (13 %) och momsmedel (12 %).

Finansieringskällorna ska vara utformade så att de räcker till att genomföra EU:s politik. De behöver grundas på den bästa möjliga balansen mellan gemensamt överenskomna principer, exempelvis effektivitet, jämvikt, stabilitet, enkelhet, ”synlighet”, kostnadseffektiv administration, ekonomiskt oberoende och tillräckliga resurser. Kommissionen menar att finansieringssystemet bör kunna anpassas bättre till ovanstående principer.

Korrigeringsmekanismerna (för Storbritannien, Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike) samt en rättighet för medlemsländerna att behålla 25 % av de traditionella egna medlen för egen räkning har gjort systemet svårberäknligt.

¹ Viktiga frågor är följande: en avvägning mellan behoven att sprida och koncentrera de ekonomiska resurserna; en avvägning mellan centraliserad och decentraliserad förvaltning; fortsatta förenklingar och stärkta genomförandeinstrument; EU-medlems hävstångseffekt; utnyttjande av genomförandeorgan; samfinansiering samt öppenhet, synlighet och ansvar för budgetens förvaltning.

EU-nämndens överväganden

Regeringen har tidigare samrått med EU-nämnden inför förhandlingarna om långtidsbudgetar (Agenda 2000 och långtidsbudgeten 2007–2013), liksom inför löpande beslut i budgetrelaterade frågor inom ramen för Ekofinrådet. Nämnden uppmärksammar att införlivandet av en budgetöversyn i mandatet för den nu aktuella långtidsbudgeten utgjorde en viktig hörnsten i övervägandena inför godkännandet av denna, och ser fram emot detta tillfälle till en offentlig diskussion om EU-budgetens framtida inriktning.

Nämnden kommer även fortsättningsvis att behandla förhandlingarna om budgetöversynen samt, i förlängningen, den långtidsbudget som kommer att baseras på de genom översynen framförhandlade principerna. Nämnden välkomnar därför detta tillfälle att pröva på vilket sätt de gemensamma resurserna utnyttjas för att uppnå EU-samarbetets långsiktiga politiska mål.

Nämnden genomförde även, tillsammans med finansutskottet, den 6 december 2007 en offentlig utfrågning om budgetöversynen i syfte att fördjupa kunskapen om och utbyta synpunkter på denna. Inledningstalare var EU-minister Cecilia Malmström, ledamoten i Europeiska revisionsrätten Lars Heikensten samt verkställande direktören för finska näringslivets forskningsinstitut ETLA, Sixten Korkman.

Mot bakgrund av vad nämnden anført ovan och i syfte att vara väl förberedd inför framtida samråd om EU:s budget väljer nämnden att kommentera arbetet med budgetöversynen och kommissionens meddelande från ett övergripande perspektiv i förhållande till utskottens mer tematiskt inriktade yttranden.

Nämnden anser det positivt att kommissionen på ett tidigt stadium och med en bred ansats möjliggör ett samråd med intresserade parter på såväl lokal, regional, nationell som europeisk nivå. Budgetöversynen är en del av ett långsiktigt arbete. Förhandlingarna kan dessutom komma att befinna sig i ett intensivt skede under det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009. Med tanke på detta är det naturligt att riksdagen tidigt och under hela processen är aktivt involverad i dessa frågor.

I samma anda vill nämnden poängtera vikten av att budgetöversynen blir genomgripande för att den ska kunna utmytna i en heltäckande modernisering av det nuvarande budgetsystemet. Detta är inte minst av vikt ur trovärdighets- och öppenhetsperspektiv. I begreppet heltäckande modernisering lägger nämnden även in betydelsen av att också hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken och översynen av sammanhållningspolitiken blir genomgripande och framåtsyftande. Eventuella beslut inom ramen för dessa översyner bör bidra till ytterligare reformer och utgiftsminskningar i budgetöversynen.

Utgångspunkterna för nämndens yttrande är subsidiaritet, proportionalitet, europeiskt mervärde och sund ekonomisk förvaltning. Med europeiskt mervärde menas enligt nämnden att samarbete på EU-nivå ska ge bättre verkan jämfört med om medlemsstaterna var för sig hade genomfört motsvarande

åtgärd. Med europeiskt mervärde menas också att EU-utgifter ska bidra till positiva (eller minska negativa) gränsöverskridande effekter. En övergripande princip måste vara budgetrestriktiviteten.

Den nuvarande EU-budgetens förmåga att avspegla skiftande politiska prioriteringar

Nuvarande budgetsystem har kunnat uppvisa en viss flexibilitet över tid, genom att möta framväxande behov samtidigt som utgifterna som andel av BNI har minskat.

Trots detta, är ”de nya utmaningarnas” andelar av budgeten mycket låga eller saknas i vissa fall. Nämnden återkommer om lämpliga utgiftsprioriteringar under nästa avsnitt, ”Utmaningar för en moderniserad EU-budget”.

Nämnden anser att jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten bör minska kraftigt och att fortsatta reformer krävs. Ramen för politikens utformning bör vara sådan att den stödjer produktion som tar hänsyn till miljö, konsumentintresse, djurskydd och säkra livsmedel. Den redan gjorda överföringen inom jordbruksbudgeten till landsbygdsutveckling (andra pelaren) är i denna mening positiv. Nämnden vill dock understryka vikten av att denna överföring inte tas till intäkt för att de totala utgifterna inom jordbrukspolitikerna tillåts öka.

Nämnden anser även att strukturfondernas andel av den totala budgeten bör minska. Effektiviteten i strukturfonderna ifrågasätts av nämnden. Det centrala inför översynen av sammanhållningspolitiken är att ha en djupgående diskussion om vilka länder och regioner som verkligen kan dra nytta av sammanhållningspolitiken. Nämnden anser att det stöd som ges i första hand ska främja tillväxt och sysselsättning i de delar av unionen som har relativt sett lägst välförhållande, även när behoven förändras över tid. Att medlemsstaterna i första hand själva ska ansvara för sin regionalpolitik är viktigt att understryka. Den sociala dimensionen bör, när det gäller fördelningen av resurserna, spela en viktig roll.

Utmaningar för en moderniserad EU-budget

En moderniserad EU-budget ska, enligt nämndens mening, vara överskådlig, tydlig i sina politiska prioriteringar och begriplig för EU-medborgarna.

De nämnda utmaningarna i meddelandet beskriver väl de framtidsfrågor som unionen står inför och som bör uppmärksammas i den framtida budgetstrukturen, om än rangordningen är oklar. För att uppnå en budget som svarar mot de beskrivna behoven krävs en genomgripande reformering av utgiftssidan och en omprioritering mellan utgifterna.

I detta sammanhang vill nämnden särskilt understryka vikten av att politikområden som prioriteras högt – även när dessa är nyligen tillkomna – får de resurser som krävs och att dessa ryms inom budgetramen. Nämnden vill

här särskilt understryka klimat- och forskningsområdena. Dessa motsvarar också väl definitionen på områden där det finns ett tydligt europeiskt mervärde och som därmed bör högprioriteras i unionens arbete. Inte minst inom klimatpolitiken finns tydliga behov av samordning för att nå de målsättningar som överenskoms vid Europeiska rådets möte i mars 2007.

I sammanhanget vill nämnden poängtera att prioritering av ett politikområde inte med nödvändighet ska innebära utgifter – målen kan också uppnås på andra sätt, t.ex. genom lagstiftning. Nya uppgifter får inte innebära att totalramarna ökar. Utöver vad nämnden tidigare anfört om jordbruks- och sammanhållningspolitiken vill nämnden framhålla att den s.k. globaliseringsfonden inte är ändamålsenlig.

Ansvar i samband med budgetens genomförande är en central fråga. Bättre styrning med klarare mål, tydligare ansvarsfördelning (inbegripet en ökad delegering) och förbättrade sanktionsmöjligheter är tre förbättringsområden som i sin tur skulle ge revisionsrätten förbättrade förutsättningar att granska budgeten och i förlängningen betydligt öka andelen korrekt hanterade medel.

En enklare, modernare budgetstruktur skulle även i sig ge förbättrade möjligheter till överblickbarhet och ansvarsutkrävande. Nämnden anser att en översyn av budgetens uppbyggnad bör ske. En sådan översyn kunde också tjäna till att förbättra samstämmigheten mellan de olika politikområdena.

Analys av hur en förändrad budgetprocess skulle kunna inverka på överblickbarhet, legitimitet, ansvarsfördelning samt budgetens innehåll bör genomföras.

Att effektivisera genomförandet av budgeten är en prioriterad fråga, men nämnden vill understryka vikten av att denna inte organiseras så, att möjligheter till öppenhet inskränks. Exempelvis bör inte resurser till översättningar till de olika medlemspråken minska.

Det är graverande att revisionsrätten under ett stort antal år starkt kritiserat förvaltningen av gemensamma medel utan att tydliga förbättringar uppnåtts. Förvaltningen och kontrollen måste bli bättre på unionsnivå, samtidigt som medlemsstaterna måste ta sitt ansvar. Nämnden vill därför uppmärksamma att Sverige, tillsammans med ett antal andra medlemsländer, arbetar för att förbättra den inhemska förvaltningen av EU-medel. Regeringen kommer, efter avstämning med riksdagen, att sända in en nationell deklaration om kontrollen av EU-medel. Sådana nationella deklarationer bör även kunna bidra till att öka trycket på en förbättrad kontroll även på EU-nivå.

Budgetens finansiering

Enligt EU-nämndens mening ska EU:s inkomstsystem även i fortsättningen i huvudsak vara utformat som dagens system. Beskattningsrätt på EU-nivå ska inte införas. Systemet ska vara överskådligt och ha en tydlig struktur. Det måste också upplevas som legitimt samt möjliggöra en rättvis ansvarsfördel-

ning medlemsstaterna emellan. En rättvis ansvarsfördelning kan endast ske genom reformer både på inkomst- och utgiftssidorna.

Stockholm den 29 februari 2008

På EU-nämndens vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (m), Sonia Karlsson (s), Staffan Danielsson (c), Carl B Hamilton (fp), Billy Gustafsson (s), Peder Wachtmeister (m), Carina Ohlsson (s), Christer Winbäck (fp), Ulf Holm (mp), Gustav Blix (m), Lars Lilja (s), Karl Sigfrid (m), Christina Axelsson (s) och Else-Marie Lindgren (kd).

Avvikande meningar

1. Yttrande till finansutskottet över Europeiska kommissionens meddelande om en budgetreform

Ulf Holm (mp) anför:

Till kommissionens meddelande om en budgetreform har majoriteten i EU-nämnden, de fyra borgerliga partierna och Socialdemokraterna, till stora delar skrivit ett yttrande till finansutskottet som är fylligt och tar upp "allsvenska" uppfattningar och överväganden kring EU-budgeten som också vi från Miljöpartiet de gröna kan skriva under på. Men det finns också flera större frågor som vi hade önskat togs upp och där vi har avvikande mening jämfört med majoriteten.

Miljöpartiet tycker det är bra att en allmän budgetöversyn blir av och månar om att den nu genomförs på ett seriöst och öppet sätt. Målsättningen ska givetvis vara att man under denna översyn vågar och har möjlighet att ta upp saker som många, såväl i Sverige som inom EU, tar för givna. Därför är det viktigt att processerna med den s.k. hälsokontrollen inom jordbrukspolitiken och översynen inom sammanhållningspolitiken inte blir parallella processer till budgetöversynen, utan i högsta grad en samordnad del av hela EU:s budgetöversyn. Detta inte minst på grund av de bådas ekonomiska och politiska omfattning och de behov av reformering vi ser inom dessa områden.

När det gäller den nuvarande EU-budgetens förmåga att avspegla skiftande politiska prioriteringar anser Miljöpartiet att EU:s budget i och med femårsplanerna varit alltför rigid och därmed gjort att EU:s budget haft mycket svårt att förändras genom åren. Trots att miljöfrågorna varit i fokus under en längre tid kan detta ännu inte avspeglas i budgeten på ett tillfredsställande sätt. Bland annat kan man konstatera att klimatpolitiken inte getts tillräckliga resurser inom hittillsvarande budgetramar. De nya utmaningarnas andel av budgeten är liten och har också startat från en mycket låg nivå. Det ska här dock tilläggas att stora delar av klimat- och miljöpolitiken givetvis ska genomföras nationellt utifrån de olika förutsättningar som länderna har samt att en del handlar mer om lagstiftning än om rena budgetposter. Samtidigt är det viktigt att EU:s budget inte innehåller delar som gör att en aktiv klimatpolitik motverkas, vilket såväl strukturfonder som jordbrukspolitik gör. Detta synsätt borde EU-nämndens majoritet ha lyft fram i sitt yttrande.

Miljöpartiet anser att jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten givetvis bör minskas kraftigt, men till skillnad från utskottsmajoriteten anser Miljöpartiet att även strukturfonderna bör minskas *kraftigt*.

I avsnittet om utmaningar för en moderniserad EU-budget har nämndsmajoriteten haft svårt att avgöra vad som är utmaningar för framtiden; man hänvisar i stort till kommissionens egna långa lista på förslag och namnger kli-

mat- och forskning som viktiga. Miljöpartiet delar inte åsikten att i vida ordalag ange t.ex. konkurrenskraft, brottsbekämpning, asylpolitik och utrikespolitik som nya utmaningar. Prioriteringen och rangordningen bör vara mer snäv. Miljöpartiet anser att budgeten måste anpassas så att framtidsfrågor som klimat- och miljöpolitik prioriteras och får en ökad andel av EU:s budgetram samt att EU:s budget klimatsäkras, dvs. att budgeten inte ska gå till verksamhet som förstör klimatet. Det betyder t.ex. mindre ekonomiska resurser till motorvägar och flygplatser och mer pengar till järnvägar. I just järnvägspolitiken finns ett klart mervärde för EU: Ska människor kunna ersätta flygresor (som förstör klimatet) med järnvägsåkande (som är bättre för miljön) krävs också att järnvägsnäten över gränserna förbättras och en kraftig utbyggnad av höghastighetståg inom och över nationsgränser görs. Vi anser det också vara en viktig prioritering att lyfta fram den sociala dimensionen samt att dessa två grundbultar genomsyrar alla politikområden i EU, detta för att optimal samordning ska kunna ske. Det får inte fortsätta att vara vattentäta skott mellan de olika politikområdena.

Miljöpartiet anser att det bör tillsättas en särskild arbetsgrupp på EU-nivå för att se över EU:s budget utifrån klimatfrågan, som ett led i den påbörjade översynen, och se på hur och inom vilka områden åtgärder krävs för att EU-budgeten ska kunna klimatsäkras. Det borde ligga både i ett svenskt och i ett EU-intresse att försöka vrida budgeten till en utveckling som inte påskyndar klimatförändringarna. Tyvärr är det ju så att stora delar av EU:s budget i dag är direkt klimatförstörande, trots de storslagna målsättningarna som sattes vid EU-toppmötet i mars 2007 om att bl.a. sänka utsläppen med 20 % fram till 2020. Miljöpartiet beklagar att utskottsmajoriteten inte velat lyfta upp frågan om att klimatsäkra budgeten till ett svenskt krav att driva i EU.

Miljöpartiet delar givetvis utskottsmajoritetens texter kring att den s.k. globaliseringsfonden inte är ändamålsenlig, att de krav som revisionsrätten lyft fram för att bättre kunna granska hantering av medel finns med och vikten av att översättningar m.m. inte inskränks.

Miljöpartiet ser att det finns möjlighet att begränsa EU:s budget ytterligare, vilket vi ansåg vara möjligt också när nuvarande femårsbudget godkändes av riksdagens samtliga andra partier i december 2005. En reformerad och mer framtidsinriktad budget torde kunna förbättra den svenska nettopositionen avsevärt, dvs. att Sverige betalar betydligt mindre till EU:s budget.

Ökad öppenhet för att begränsa möjligheterna till oegentligheter, korrupcion och bedrägerier på EU-nivå är ett krav som tyvärr fortfarande är aktuellt. Att revisionsrätten på 13 år inte kunnat avge en enda ren revisionsberättelse är skandal. Det är också viktigt att trycka på att EU-budgeten inte ska betraktas som EU:s pengar, "någon annans", med vilket vi menar att det tycks finnas en uppfattning hos många att just EU:s pengar kan man slösa och leka med, jämfört med de nationella som man ser som "sina" egna pengar och håller hårt i. Miljöpartiet delar åsikten som förs fram av EU-nämndens majoritet, nämligen att också de nationella myndigheterna har ett stort ansvar men att det inte fråntar EU-kommissionen ansvar för pengarna eftersom den har slut-

ligt ansvar och det är den EU-parlamentet och att ministerrådet ska ge ansvarsfrihet. Frågan om s.k. whistle-blowers är också fortfarande aktuell.

Slutligen gäller det avsnittet om budgetens finansiering. Miljöpartiet säger nej till varje form av beskattningsrätt på EU-nivå, precis som utskottsmajoriteten. Behovet av en förbättring av Sveriges nettoposition är viktig, främst genom minskade avgifter. Vi ser det också som viktigt att man ser över budgetprocessen. I den europeiska debatten har det lags fram förslag om att man först bör fastställa hur mycket varje land ska betala netto, och först därefter gå in på hur pengarna fördelas. Ordningen i dag är ju att man först fastställer hur mycket länderna ska betala, och därefter slåss man om var utgifterna ska ligga, vilket gör att nationella ministrar frestas att driva på för dåliga utgifter bara för att de vill plocka politiska poäng genom att sänka nettoavgiften. Det vore önskvärt att EU eller Sverige tittade närmare på denna del av budgetprocessen och gjorde en analys av vad en förändrad sådan skulle innebära.

2. Yttrande till finansutskottet över Europeiska kommissionens meddelande om en budgetreform

(v) anför¹:

Vänsterpartiet vill stärka friheten för det nationella självbestämmandet både i och utanför EU. Därför vill vi dra ned på EU:s intäkter och utgifter generellt. Överlag skulle de verksamheter som i dag administreras av eller via EU kunna skötas både mer demokratiskt och ekonomiskt sett effektivare om de i stället låg på medlemsländerna själva. I det här yttrandet vill vi särskilt lyfta fram de två största utgiftsposterna: jordbrukspolitiken och strukturfonds- och regionalpolitiken.

Vi är djupt kritiska till EU:s jordbrukspolitik – inte enbart för att den är oerhört kostsam utan också för att den är ineffektiv, byråkratisk, inbjuder till fusk och är djupt orättfärdig mot tredje världen. Den gynnar dessutom en utveckling mot storskaliga industriella jordbruk med långa djurtransporter. Vi vill att jordbrukspolitiken till allra största del återförs till medlemsländerna.

Även strukturfonds- och regionalpolitiken är ineffektiv och byråkratisk. Den omges av omfattande fusk och oegentligheter, låser in regioner i bidragsberoende och försvårar skapandet av riktiga jobb i offentlig sektor eftersom det kring många av de tillfälliga projekten krävs offentlig medfinansiering. Politikområdet bör i allt väsentligt återföras till medlemsländerna.

Den del av EU-budgeten som inte rationaliseras bort bör finansieras med avgifter relaterade till medlemsländernas respektive ekonomiska styrka. Rabatten för framför allt Storbritannien bör avvecklas.

EU:s brister i att hantera ekonomiska frågor har visat sig tydligt i den ständiga revisionskritiken. Den syns också i oförmågan att fatta beslut baserade

¹ Se EU-nämndens protokoll 2007/08:24 § 6.

på forskningsläget i klimatfrågan: EU har hittills misslyckats fullständigt med sitt system för utsläppsrättigheter. Vi menar att den här sortens ekonomiska fiaskon hänger tätt ihop med EU:s konstruktion, där kommissionens tjänstemän trots sitt avgörande inflytande inte står under demokratisk kontroll.

BILAGA 7

Protokoll från offentlig utfrågning

Finansutskottets och EU-nämndens gemensamma offentliga utfrågning om EU:s budgetöversyn

Tid: torsdagen den 6 december kl. 10.00–12.00 Lokal: Skandiasalen i Neptunus

Inbjudna:

Cecilia Malmström, EU-minister

Lars Heikensten, ledamot av Europeiska revisionsrätten,

Sixten Korkman, verkställande direktör för finska näringslivets forskningsinstitut ETLA samt finska näringslivets delegation EVA

Deltagare

Finansutskottet

Stefan Attefall (kd) *ordförande*

Anna Lilliehöök (m)

Sonia Karlsson (s)

Lars Elinderson (m)

Monica Green (s)

Hans Hoff (s)

Peder Wachtmeister (m)

Göran Pettersson (m)

Ulla Andersson (v)

Tommy Ternemar (s)

Emma Henriksson (kd)

Mikaela Valtersson (mp)

Ann-Charlotte Hammar

Johnsson (m)

Jörgen Hellman (s)

Christina Zedell (s)

Per Åsling (c)

Gunnar Andrén (fp)

EU-nämnden

Anna Kinberg Batra (m) *ordförande*

Susanne Eberstein (s) *vice ordförande*

Staffan Danielsson (c)

Jacob Johnson (v)

Christer Winbäck (fp)

Lars Lilja (s)

Carina Adolfsson Elgestam (s)

Hillevi Larsson (s)

Christina Axelsson (s)

Cecilia Wigström (fp)

Max Andersson (mp)

Riksdagsledamot Stefan Attefall (kd), ordförande i finansutskottet:

Jag hälsar er hjärtligt välkomna till denna offentliga utfrågning som finansutskottet och EU-nämnden arrangerat med anledning av EU:s budgetöversyn.

Utfrågningen kommer att ledas av mig, finansutskottets ordförande, och av Anna Kinberg Batra, EU-nämndens ordförande.

Att göra en översyn av EU:s samtliga utgifter och inkomster ingår nu som en del i Europeiska rådets överenskommelse om budgetplanen för åren 2007–2013, vilken antogs för några år sedan.

Nu har kommissionen uppmanats att genomföra en fullständig och omfattande översyn som täcker alla aspekter av EU:s utgifter, inklusive den gemensamma jordbrukspolitiken, och när det gäller inkomster som detta med exempelvis Storbritanniens rabatt.

Kommissionen inledde i september i år en öppen och förutsättningslös debatt för att få synpunkter på utgiftsprioriteringar och finansieringslösningar i EU:s framtida budget. De synpunkterna ska ligga till grund för en rapport om principer och riktlinjer för EU:s fleråriga budgetramar som kommissionen ska presentera i slutet av nästa år.

Dagens utfrågning är ett led i finansutskottets granskning av kommissionens meddelande om budgetöversynen. Andra berörda utskott här i riksdagen och EU-nämnden som alltså är med och arrangerar den här utfrågningen kommer att bidra med yttranden till finansutskottet. Sedan kommer finansutskottet, enligt den nya ordning vi har för att försöka fördjupa riksdagens arbete med EU-frågor, att skriva ett utlåtande om budgetöversynen som ska behandlas i riksdagen troligtvis i april nästa år.

I juni i år hade finansutskottet överläggningar med regeringen, med EU-minister Cecilia Malmström, kring utgångspunkterna inför EU:s budgetöversyn. Utskottet kommer i början av nästa år att ha ytterligare överläggningar med regeringen kring förhandlingspositioner i frågan. EU-nämnden å sin sida kommer att ha överläggningar med regeringen i ett senare skede när frågan närmar sig beslutstillfället.

Den här processen kommer att pågå under en lång tid och kommer, av allt att döma, att leva också under Sveriges ordförandeskap 2009.

Dagens talare på denna utfrågning är EU-minister Cecilia Malmström, som på grund av ett regeringssammanträde kommer hit lite senare.

Vi har också med Europeiska revisionsrättens svenske ledamot Lars Heikensten. Välkommen!

Lars Heikensten, tillika före detta riksbankschef, har mångårig erfarenhet av svenska finanspolitiska frågor från Finansdepartementet och har nu inblick i EU:s inre liv och maskineri.

Vi hälsar också Sixten Korkman välkommen. Sixten Korkman är vd för finska näringslivets forskningsinstitut ETLA och för finska näringslivets delegation EVA. Sixten Korkman har också varit, kan man säga, generaldirektör i ministerrådet i EU och har även bakgrund i OECD och på Finlands riksbank. Välkommen, Sixten Korkman!

Jag vill också rikta ett särskilt välkommen till er alla som är här och lyssnar och till ledamöterna i finansutskottet, EU-nämnden och andra utskott. Många har olika engagemang på olika områden. Inte minst EU-nämndens ledamöter är också engagerade i andra utskott. Alla ni som kunde vara med här är välkomna.

Vi kommer att få lyssna på frågor från finansutskottets och EU-nämndens ledamöter efter det att vi lyssnat på föredragen.

Det blir först anföranden av Lars Heikensten och Sixten Korkman. Därefter blir det en gemensam frågestund. Sedan kommer EU-minister Cecilia Malmström att tala. Efter det blir det frågor till henne.

Den senare delen av utfrågningen kommer att ledas av Anna Kinberg Batra.

Jag vill också rikta ett speciellt välkommen till er Europaparlamentsledamöter. Jag vet att åtminstone Lars Wåhlin är här. Ytterligare några är väl anmälda. Jag har dock ännu inte sett dem närvara här.

Jag gör mig kanske skyldig till ett brott mot etiketten genom att glömma någon när jag riktar ett särskilt välkommen till Lars Tobisson som också har mångårig erfarenhet av europeiska frågor och revisionsrätten. Välkommen!

Alla är ni alltså hjärtligt välkomna hit. Med detta öppnar jag dagens utfrågning. Jag börjar med att lämna över ordet till Lars Heikensten. Välkommen att hålla din inledning!

Lars Heikensten, revisionsrätten:

Låt mig börja med att tacka för inbjudan till denna öppna hearing. Särskilt kul tyckte jag att det var att få chansen att komma hit när det visade sig att också Sixten Korkman skulle komma. Jag har jobbat tillsammans med Sixten i många år i alla möjliga sammanhang och har alltid tyckt att det varit oerhört kul att få höra honom tala. Jag är övertygad om att också ni kommer att upptäcka det.

Att ordna den här hearingen är ett bra initiativ som utskottet tagit. Den inbjudan till diskussion som EU-kommissionen har skickat ut med detta papper gäller det att ta vara på. Det är viktigt att vi får till stånd en bra diskussion om och ett engagemang för de här frågorna i Sverige.

Jag har blivit ombedd att ge en ganska bred bakgrund till diskussionen om EU:s budget. Det gör jag gärna, men jag vill med en gång säga att det innebär att jag ganska tydligt kommer att lämna den traditionella revisorsroll som jag oftast befinner mig i. Jag kommer att ta upp breda politiska frågeställningar också i denna inledning.

Först tänkte jag säga några ord om den rent kvantitativa utvecklingen. Eftersom jag är förste talaren tänkte jag att det kunde vara bra att ge en liten bakgrund på den punkten.

Därefter kommer jag att resonera lite grann kring hur man, då väl närmast som ekonom, skulle kunna tänka sig att se på prioriteringarna inom EU.

Avslutningsvis tänkte jag komma med några reflexioner kring frågeställningar som ligger lite närmare det jag vanligtvis arbetar med inom Revisionsrätten och som mer har att göra med själva genomförandet än med fördelningen på olika utgiftsområden.

Låt mig börja med en bild av utgiftssidan (bilaga, bild1.)

Ni ser att EU:s utgifter har växt en hel del i termer av miljarder euro. Samtidigt kan ni se att det länge var en ökning – som de små gula punkterna på bilden visar – av utgifterna som andel av bni, av produktionen, inom EU. Men de senaste tio åren eller så har den utvecklingen bromsats. I själva verket har utgifterna fallit som andel av produktionen inom EU.

Ni kan också se att jordbruksutgifterna dominerade väldigt starkt från början. Ett tag var de uppe i ungefär 70 procent av de totala utgifterna. Fortfarande spelar de en stor roll, men enligt de planer som finns kommer jordbruksutgifterna att falla från 47 procent ner mot 30–40 procent i slutet av den långtidsbudget som nu ligger.

Bakgrunden när de här utgifterna från början växte fram var en gemensam jordbrukspolitik och en gemensam handelspolitik. Det var, kan man säga, den gemensamma politiken som genererade utgiftsutvecklingen.

Lite annorlunda är det med strukturutgifterna som, kan man säga, kom i gång under 1980-talet och som har ökat i betydelse under de senaste decennierna. Där handlar det mer om ett direkt separat politiskt beslut om att försöka hjälpa de delar av unionen som ekonomiskt har släpat efter. Det hänger samman med de beslut som togs om att utvidga med Grekland, Portugal och Spanien och sedan under de senaste åren med de nya medlemsländerna.

När man började utveckla den gemensamma marknaden lite bredare fanns också tanken att man skulle kunna behöva ge stöd till delar som hade en sämre ekonomisk utveckling därför att skillnaderna annars skulle kunna tänkas öka. Jag är inte säker på att det är ett resonemang som håller ekonomiskt. Det var i alla fall en del av de politiska skäl som fanns för att utveckla det så kallade strukturstödet.

Under senare tid har den post som jag kallar Övrigt ökat. Där ligger bland annat forskningsstöd och även åtgärder som har att göra med bistånd, säkerhetspolitik och sådant.

Jag ska också visa en bild över inkomstutvecklingen (Bilaga, bild 2) Den speglar i allt väsentligt, kan man säga, utgiftsutvecklingen. Från början betalades EU av direkta bidrag från medlemsländerna. Senare blev, kan vi säga, den gemensamma handels- och jordbrukspolitikens intäktssida den viktigaste finansieringskällan – tullinkomster, jordbruksavgifter av olika slag och sådant.

I takt med att strukturstödet växte och utgiftsutvecklingen sköt fart på 1980-talet behövdes det nya finansieringskällor. Då började man införa en inbetalning på basis av de olika ländernas totala momsinsamlingar – en inkomst relaterad till konsumtionen, kan man säga, i olika länder. Senare

gick man över till bidrag baserade på produktionen, på bni. Ni ser det blå fältet på bilden. Det är de som helt och hållet tagit över och som väntas fortsätta att öka sin andel.

En fråga som det kan vara värt att ställa är hur mycket av de totala offentliga utgifterna inom olika områden inom EU som EU står för och hur mycket de nationella budgetarna för (Bilaga, bild 3) Ni ser att det inom jordbruket är så mycket som 70 procent av de totala offentliga insatserna så att säga som betalas med EU-medel. Inom ett område som utbildning är det en försvinnande liten andel. Bistånd och forskning befinner sig däremellan. Totalt sett motsvarar de ungefär 2 ½ procent av de offentliga utgifterna inom EU. Det är alltså inte ett jättestort belopp vare sig i förhållande till ekonomin, där det var 1 procent, eller i förhållande till de totala offentliga utgifterna.

Med denna bild närmar jag mig frågan hur man ska se på fördelningen (Bilaga, bild 4). Förefaller den rimlig utifrån någon typ av analytiskt perspektiv? Naturligtvis kan man närma sig frågan på olika sätt. Det finns självfallet olika traditioner också i den europeiska diskussionen när det gäller detta. Men jag tror att man kan säga att de allra flesta akademiker som har tittat på frågan närmar sig den till att börja med utifrån en mer övergripande frågeställning om vad som över huvud taget kan vara rimligt när det gäller offentliga utgifter.

Självfallet krävs det att det i botten finns någon typ av politiskt mål. Det är någonting som demokratiska institutioner har bestämt sig för att de vill uppnå och som ska ligga i botten. Sedan finns det, som ni vet, en bred litteratur som går flera hundra år tillbaka. Kanske börjar det med det mest begränsade perspektivet: Vad kan man behöva för att hålla en nattväktarstat levande? Den litteraturen har sedan växt. Nya argument har kommit för offentliga engagemang. Mycket av detta som ekonomer resonerat om brukar benämnas marknadsmisslyckanden – olika typer av problem inom en ekonomi som gör att man inte får en tillräckligt väl fungerande verksamhet om den offentliga sektorn inte på ett eller annat vis engagerar sig.

I dag accepterar väl de flesta tanken att det kan finnas anledning för offentliga ingripanden för att på ett eller annat sätt utjämna, om ni så vill, livschanser mellan människor.

Även om det är så att man har en bra logik bakom ett offentligt ingripande återstår frågan: Är det klokast att göra det här med utgifter, eller kan man uppnå samma resultat genom att ändra skatter, genom att göra regleringar, kanske genom att ta bort regleringar eller störningar som finns och så vidare? Det är alltså inte självklart att utgifterna är det naturliga att ge sig in på.

Hur ska man då se på det här på EU-nivå? Ja, i princip får man väl tänka sig att man får genomföra samma typ av resonemang, samma typ av analys, och dessutom ställa sig frågan: Finns det anledning att göra detta just på EU-nivå? Hanteras inte frågan ibland bättre på nationell nivå?

Man kan väl tänka sig argument som har att göra till exempel med det här med nattvaktarstaten som kan vara applicerbara också på EU-nivå. Kanske finns det hot av olika slag som bättre möts på den nivån än på nationell nivå.

Och visst kan man se argument som har att göra med marknadsmisslyckanden av olika slag – externa effekter. Ta till exempel miljöområdet. Visst kan man se skäl för att det är lämpligast att motverka vissa typer av miljöstörningar på europeisk nivå snarare än på nationell nivå.

När det gäller forskning finns det positiva spridningseffekter. De här positiva spridningseffekterna innebär att andra länder så att säga får glädje av vad något enskilt land spenderar. I ett sådant sammanhang kan man också se argument för en gemensam finansiering.

När det gäller EU-nivån kan man väl säga att en aspekt på detta är att det finns områden där man ganska lätt kan se att det finns anledning att agera på EU-nivå, men där man inte gör det därför att det i dag finns starka politiska restriktioner. Samtidigt som man på en del områden, skulle jag vilja påstå, har ingripanden, satsar pengar, där en sådan här analys i högsta grad kan ifrågasättas finns det också områden där man inte gör insatser.

Ett område, skulle jag vilja säga, skulle kunna vara arbetsmarknadsområdet. Särskilt inom euroområdet finns det starka skäl, inte nödvändigtvis för utgifter, men väl för en högre grad av samordning på olika vis för att åstadkomma en högre grad av rörlighet. Som ekonom tycker jag att man kan se det också på skatteområdet. Men de politiska realiteterna är sådana att den typen av samordning inte finns och antagligen inte kommer att finnas inom överskådlig tid. Det är alltså en typ av realpolitiska argument som man ändå bör bära med sig i den fortsatta diskussionen här.

En sista liten reflexion som jag tycker att det kan vara lämpligt att göra här när man funderar på vad som ska göras på EU-nivå: Som jag sagt handlar det ändå om relativt små belopp i förhållande till de totala offentliga budgetarna. Det ser jag som ett skäl inte för att man inte ska bry sig om saken utan tvärtom för att ordentligt fundera igenom var det finns ett europeiskt mervärde. Det gäller självfallet att använda de här ganska små beloppen – inte små i miljarder kronor men små i förhållande till de totala budgetarna – på ett så bra sätt som möjligt för Europa som helhet.

Ett antal olika grupper av akademiker och analytiker har närmat sig EU:s budget med, om ni så vill, en analytisk ram, en tankeram, liknande den jag just talat om här (Bilaga, bild 5) Frågan har varit: Hur borde en budget se ut om den skulle åstadkomma ett så högt europeiskt mervärde som möjligt? Ni ser att de tre som jag här lyft fram har kommit fram till en fördelning av EU:s utgifter som avviker ganska påtagligt från den vi har i dag. De är upplagda på lite olika sätt och skiljer sig lite grann. Men genomgående är att man anser att betydligt mer borde satsas på forskning,

infrastruktur och utbildning. Genomgående är också att man tycker att mycket mindre borde satsas på jordbruket. Skillnaderna är lite större när det gäller sammanhållningsstödet.

På sätt och vis är det inte så svårt att förstå att man kommer en bra bit från den nuvarande budgeten därför att det är väldigt svårt just när det gäller jordbrukspolitiken att förstå och motivera varför den med en ekonomisk analys får så mycket pengar. När den ändå svarar för en så stor del av helheten är det mycket av det andra som kommer ut av sig självt så att säga.

Innan jag lite grann går över till aningen mer konkreta synpunkter på genomförandet av budgeten ska jag säga att jag misstänker att man, om man gjorde en sådan här krass ekonomisk analys av nationella budgetar, också skulle finna anledning att en hel del ifrågasätta strukturen. Våra budgetar i enskilda länder är precis som EU:s budget i väldigt hög grad en reflektion av historien och naturligtvis av olika typer av, om ni så vill, strider mellan intressen i ett land i stället för inom EU.

Det är kanske också värt att observera att det ändå har skett en ganska radikal förändring, att jordbrukspolitiken som, som sagt, för något decennium sedan utgjorde 70 procent, nu är nere på runt 45 procent. I den meningen är inte allt mörkt, utan det pågår en utveckling som utan tvekan går, uppfattar jag personligen, i rätt riktning – rätt riktning också i förhållande till den typ av analyser som jag här har pekat på. Det handlar snarare om hur snabbt man kan driva upp takten i de här förändringarna.

Under tre olika rubriker tänkte jag nu lite grann tala om tillämpningen av budgeten.

Den första rubriken är Precisare mål (Bilaga, bild 6). Jag ska försöka fatta mig så kort det går. Ett problem generellt inom offentlig förvaltning är, tror jag, att man ofta har ganska komplexa mål. Ibland är detta oundvikligt. Det är helt enkelt så att uppgiften är så komplicerad. Men inte sällan är det mer en följd av långa diskussioner, som har pågått in på småtimmarna, om att finna en politisk kompromiss. Det där är någonting som ni vet mer om än jag.

Resultatet av det här är tyvärr att styreffekten minskar – särskilt naturligtvis om man har mål som är motstridiga, vilket inte alls är ovanligt i svenska budgetsammanhang. Tyvärr är det väldigt vanligt i EU-sammanhang, kanske delvis därför att många parter är inblandade som har olika bakgrund och olika historia.

Ett problem med detta förutom styreffekten är att det är väldigt svårt att revidera. Det är rätt många olika områden som jag tycker att det skulle vara intressant för oss att titta på. Men i praktiken går det inte därför att målbilden är så komplicerad att det inte fungerar. Det är svårt att utvärdera. Därmed är det också svårt att lära av historien, kan man säga. Det är svårt att utkräva ansvar på ett sätt som vore önskvärt. Det här är, tror jag en mycket stor och mycket viktig frågeställning.

Jag skulle kunna ge nästan hur många exempel som helst här. Men låt oss ta strukturstödet. Jag uppfattar att det ändå i grund och botten i första hand syftar till att på sikt utjämna de ekonomiska villkoren mellan olika regioner. Samtidigt kommer ni när ni tittar på hur detta är upplagt att se att det finns hur många mål som helst – att de samtidigt ska förstärka EU:s konkurrenskraft, öka tillväxten och så vidare. Resultatet är att man när man funderar på detta, kommer fram till pengarna skulle kunna användas till i stort sett vad som helst.

Sedan gäller det rubriken Tydligare ansvarsförhållanden. I vilken organisation som helst, liten eller stor, är detta avgörande för att fungera väl.

Tre dimensioner kan det vara värt att nämna i EU-sammanhang.

Den första dimensionen har att göra med avvägningen mellan vad som spenderas centralt – från Bryssel, från kommissionen, om ni så vill – och vad som hanteras ute i medlemsländerna. För närvarande ansvarar kommissionen för EU:s hela budget. Men 80 procent av medlen spenderas i praktiken ute i medlemsländerna av medlemsländerna själva i en eller annan form. Det här skapar bekymmer på olika vis.

Jag tror att problemet i grund och botten är att det inte är tillräckligt klart vem som har ansvaret. Formellt är det klart; det är kommissionen som har ansvaret. Det är också därför som det när vi gör våra revisionsrapporter är kommissionen som vi kritiserar. Men i praktiken flyter ofta ansvaret. Det finns inte ett tillräckligt engagemang på nationell nivå för att hantera detta. Då finns det inget annat att göra, menar jag, än att ha en tydligare uppdelning. Vissa system, till exempel när det gäller forskning, är uppenbart centrala system. Medlen bör fördelas centralt till de bästa institutionerna i Europa. Och när det gäller strukturstödet säger jag: Ge det direkt till länderna, och ge dem en större frihet i hanteringen av detta! Utvärdera sedan i efterskott vad resultaten har blivit!

Den andra dimensionen gäller ansvarsförhållandet (Bilaga, bild 7) Väldigt mycket kanaliseras från centrum och ut av en myndighet som sysslar med både politik och verkställande. Vore det inte förnuftigt att mer tänka i termer av den struktur som man har i Sverige, och säkert också i en del andra länder, där man försöker att i hög grad delegera verkställandet till oberoende myndigheter? De kan mycket väl ligga i Bryssel, och det kan kanske vara samma personer som jobbar där som i dag. Det gäller att separera de två rollerna, så att politikerna kan koncentrera sig på de strategiska frågorna och framför allt så att verkställandet inte politiseras på det sätt som annars lätt sker.

Den tredje dimensionen är ännu mer komplex, nämligen att EU generellt har en väldigt komplex struktur. Det är klart att det också bidrar till svårigheter att så många länder är inblandade, att parlamentets roll inte är riktigt klar i olika sammanhang och så vidare. Det bidrar till att komplicera ansvarsutkrävandet.

Sedan gäller det helt kort den tredje rubriken, Incitament och sanktioner (Bilaga, bild 8) Som det nu är upplagt är det många länder som har svårt att göra av med de pengar som de får – ett problem som vi periodvis haft i biståndspolitiken; jag vet inte hur det för närvarande förhåller sig. Det är klart att det inte ger goda argument för en väl fungerande ekonomisk hushållning.

Rent generellt tror jag att man borde tänka i termer av att bygga system som administrativt är mindre styrda och där man i stället använder sig mer av morötter och piskor så att säga för att få det att fungera.

Det där kräver att man analyserar vilka de olika effekterna blir av de åtgärder som vidtas. Det där är ofta komplext. Ta till exempel jordbrukspolitiken. Där har vi nu sett en omläggning i ganska hög grad från stöd till produktion, som onekligen genererat produktion, och så mycket att det blev överskott. Nu har man lagt om det. Nu är det i hög grad ett stöd till ägande av land. Också det får konsekvenser. Priserna på jordbruksmark stiger till exempel. Vilka konsekvenser får det i vidare led? Mer av analys av de ekonomiska konsekvenserna när det gäller de här systemen behövs alltså.

Bättre och tydligare kriterier behövs också. Inom forskningsområdet ägnar man mycket tid åt att fundera över hur mycket insatser som görs och mindre åt att mäta resultaten. Forskning bör, även om det är svårt, mätas efter vilka resultat som åstadkoms – inte efter hur många timmar som läggs ned.

Sanktionsmöjligheter finns. Dessa används, enligt revisionsrättens uppfattning, i för liten utsträckning. Jag tror att ytterligare sanktionssystem skulle kunna utvecklas.

Innan jag rundar av ska jag nämna också ett mer generellt problem. Det finns för lite av oberoende utvärderingar av de olika EU-systemen. Kommissionen själv gör en hel del utredningar. Man publicerade nyligen en sammanställning av EU-insatser som gjorts under förra året. Man konstaterar där att de flesta utvärderarna är positiva till insatsernas relevans, mervärde, effektivitet och så vidare. Men tittar man närmare på vad som har gjorts är det väldigt svårt att se, eller att bli övertygad om, att denna analys täcker helheten eller ger en bra bild av hur det ser ut i stort.

När det gäller effektiviteten i jordbrukspolitiken uttalar man sig till exempel positivt och tar som exempel att man åstadkommit marknadsjämvikt för persikor, nektariner och päron. Men man har inte gjort det för citrusfrukter. Jag tar det här bara som ett litet absurt exempel på hur man bygger under slutsatsen att EU:s jordbrukspolitik fungerar väl med en studie som har fokus på den typen av frågeställningar.

Det finns alltså ett stort behov av att ta fram bättre data och att genomföra mer av utvärderingar, och här skulle medlemsländerna kunna ta initiativ så att detta faktiskt sker.

Låt mig runda av! (Bilaga, bild 9) Då vill jag börja med att understryka, eftersom det här nu har varit en kritisk granskning av EU:s budget från ett ganska övergripande perspektiv, att EU naturligtvis är betydligt mer än en budget. Även om vi skulle inskränka oss till att fokusera på de ekonomiska konsekvenserna av vad EU gör är jag övertygad om att det finns andra saker som har varit mycket mycket viktigare för Europas utveckling, kanske främst den inre marknaden med den gemensamma handelspolitiken. Men östutvidgningens ekonomiska konsekvenser har säkert också varit mycket viktigare. Vi bör påminna oss detta. Även om vi inte ska sluta diskutera budgeten – tvärtom borde vi engagera oss mer i budgetdiskussionen – är det övergripande perspektivet ändå det centrala. Inte minst i Sverige är det viktigt att lyfta fram och betona det.

När det gäller den övergripande ekonomiska analysen av hur EU fördelar medel på olika sektorer tror jag att man får säga att den är ganska klar – jag redogjorde här för flera olika studier. Men det innebär ju inte att den är accepterad i EU. Vad som behövs där från svensk sida är, som jag ser det, att vi måste reflektera mer över den politiska pedagogiken. Hur kan man övertyga människor om att ett sådant här grundläggande ekonomiskt synsätt som också råkar, ska jag kanske säga, överstämma med Sveriges synsätt är det som bör vara gällande?

Sedan tycker jag inte att svenska politiker ska inskränka sig till att engagera sig i diskussioner om fördelning på sektorer, utan jag tror att vi måste ägna mer tid åt att också fundera över hur systemen ska utformas för att vara mer effektiva, de system vi har när vi fördelar medel inom olika områden. Jag har talat en del om det, specifika mål, ansvarsfördelning och det här med bättre incitament.

Här tycker jag att det skulle kunna vara värt för Sverige att överväga ett arbete tillsammans med andra like-minded, så att säga, om hur man skulle kunna konkretisera den här typen av tankar inom olika utgiftsområden.

Jag tycker också att man från svensk sida direkt bör koppla frågor som har att göra med kontroll, utvärdering, revision och sådant till budgetfrågorna. Även om det är konstitutionella frågor på olika vis tror jag att våra möjligheter att få gehör för dem är större om vi driver dem i samband med att vi diskuterar budgetfrågor.

Till slut tycker jag att det finns all anledning att använda det svenska ordförandeskapet, som ligger väl till i tiden, för att driva den här typen av frågor.

Finansutskottets ordförande:

Tack, Lars Heikensten, för denna inledning! Då överlämnar jag ordet till Sixten Korkman. Varsågod!

Sixten Korkman, vd:

Herr ordförande! Ärade åhörare! Tack för inbjudan att delta i denna diskussion! Det är ett nöje för mig, även om jag var lite betänksam. Jag tycker nämligen inte att jag äger den sakkunskap som åhörarna rimligtvis förtjä-

nar. Men så tänkte jag att det kanske är lite omväxling i alla fall i garnityret i Stockholm, där jag inte förekommer ofta. Och så var det detta med Lars.

Jag håller med om väldigt mycket av det som Lars sade. Som ni kommer att märka är det dock en skillnad. Han uttrycker sig väldigt elegant och sofistikerat. Jag uttrycker mig lite mer brutalt och kanske en aning radikalt.

Jag har en första punkt där jag vill anknyta till vad Lars sade. Europeiska unionen är ett instrument för att befrämja våra gemensamma intressen, men det är viktigt att alltid vara väldigt kritisk gentemot det som sker på EU-nivå. Det ska finnas speciella grunder. Det ska finnas tydliga orsaker, ett berättigande, rational, för att politikområden eller aktioner förs upp till EU-nivå. Det kan handla om kollektiva varor på EU-nivå. Det kan handla om skal- och nätverkseffekter eller gränsöverskridande effekter av olika slag. Men det ska finnas någon tydlig påvisbar orsak till att man tycker att ingrepp på EU-nivå behövs. Det ska finnas motiv för politisk intervention, och det ska finnas tydliga orsaker till att denna intervention måste ske på EU-nivå. Motiven ska vara starka. Det är det som subsidiaritetsprincipen ger uttryck för. Så är tyvärr väldigt sällan fallet.

Ett aktuellt exempel är att man i dag förhandlar i Bryssel om arbetstidsdirektivet och temporary agency workers-direktivet, som man har hållit på att bråka om i 15 år. Det olyckliga med det hela är att man aldrig borde ha fört en diskussion om dessa direktiv, för det finns över huvud taget inga goda grunder för att gemenskapen ska lagstifta om arbetstider eller temporary agency workers. Det är någonting som mycket väl kunde lämnas åt de enskilda medlemsländerna. Den inre marknadens funktion förutsätter inte harmonisering på detta område.

Som Lars var inne på finns det många andra metoder som gemenskapen kan använda. Man kan ha delegering av makt till specifika instanser. Man kan ha koordinering. Man kan skapa ett regelverk. Budgeten, gemenskapens budget, är bara ett av dessa instrument och förmodligen den minst betydelsefulla av de metoder som gemenskapen använder sig av.

Jag ska sedan kort prata om vad man inte borde spendera på och vad man borde spendera på. Det är kanske här som jag tenderar att vara en aning direkt. Jag kan inte se – här ansluter jag mig till Lars – att det skulle finnas orsaker, ett berättigande i form av externaliteter, kollektiva nyttigheter eller skaleffekter, till den gemensamma jordbrukspolitiken, som bland annat har 4–7 procent i administrationskostnader. Därtill kommer de lokala jordbrukarnas problem med olika typer av redovisning. Det är över huvud taget tveksamt om det finns motiv för den typ av stark intervention som vi har haft i Europa under en så lång tid på jordbrukets område. OECD har ju alltid varit väldigt kritiskt mot oss för att vi fortfarande spenderar över 1 procent av bnp inom EU på jordbrukspolitik, om man tittar på vad både gemenskapsbudgeten och medlemsländerna står för. Denna politik gynnar stora odlare. Den missgynnar fattiga länder. Den låser in

resurser i sektorer med låg produktivitet. Den är förknippad med stora kostnader, och den har ofta skadliga effekter på miljön. Det är väldigt svårt att se meningen med det hela.

Nu har lyckligtvis gemenskapen utvecklat stödpolitiken inom jordbruket i riktning mot direkt inkomststöd, från produktions- och prisstöd. Ca 75 procent av stödet är i dag i form av direkt inkomststöd. Det skapar förutsättningar för att renationalisera jordbrukspolitiken, flytta den tillbaka till den nationella nivån, vilket inte vore möjligt ifall man skulle använda sådana stödformer som snedvrider marknadens funktionssätt. Jordbrukspolitiken är alltså fortfarande väldigt stor. Den utgör över 40 procent av budgeten, och år 2013 är den fortfarande över 30 procent av budgeten som det nu ser ut. Den är väldigt problematisk, förknippad med många negativa effekter. Den borde avskaffas, eller den borde åternationaliseras, och den kan åternationaliseras givet den utveckling som har ägt rum.

Den andra stora biten är region- eller kohesionspolitiken, som utgör cirka 30 procent av budgetens utgiftssida. Den har för all del det vällovliga syftet att befärma konvergens mellan fattigare och rikare områden. Men i realiteten uppstod den som en del av en politisk kompromiss, som en form av side payments åt de sydligare länderna för att få acceptans för den inre marknaden och den monetära unionen.

Det finns naturligtvis ett problem med olika områden. Det finns krafter som verkar i riktning av konvergens, och det finns krafter som verkar i riktning av polarisering. Men det som fortfarande framstår som oklart är varför den här regionpolitiken, som i och för sig kan äga ett berättigande, ska drivas på EU-nivå och varför man inte kan ha förtroende för att de nationella myndigheterna kan bedriva en förnuftig regionpolitik – subsidiaritetsprincipen skulle rekommendera detta. De har tillgång till bättre information om de lokala förhållandena. Solidaritet mellan rikare och fattigare länder kan hanteras på ett annat sätt än genom regionpolitiken.

Det har sagts att det är bra med regionpolitiken därför att den offentliga administrationen i vissa länder är så korruperad; den blir effektivare genom att kommissionen är engagerad. Det har också sagts att det stärker EU:s popularitet att medborgarna kan se skyltar längs med landsvägen om att EU har varit med och finansierat. Jag tror inte att de argumenten håller för en rationell granskning. På sikt riskerar de bara att kompromettera EU när den politik som drivs så ofta är förknippad med väldigt stora problem.

En ekonomisk analys av regionpolitiken har inte kunnat påvisa att den skulle ha haft positiva effekter i nämnvärd grad. Återigen anser jag att regionpolitiken borde åternationaliseras, flyttas tillbaka från EU-nivå.

Lars var inne på vikten av att ha en klar arbetsfördelning mellan kommissionen och de nationella myndigheterna. Jag tycker att det här hanteras bäst genom att ansvaret för kohesionspolitiken eller regionpolitiken helt åligger de nationella myndigheterna. Vi kan ge uttryck för solidaritet på annat sätt. Det kommer jag tillbaka till om en liten stund.

Men vad borde man då spendera på? Också här kan jag uttrycka mig kort. Jag kan för övrigt också konstatera att jag har gott om utrymme, för nu har jag slopat över 70 procent av EU-budgetens utgiftssida genom jordbrukspolitiken och kohesionspolitiken. Det finns alltså pengar att spendera även om det är klart att en hel del av detta ersätts av nationella utgifter och att EU:s budget som helhet därför borde minska i samband med en sådan omläggning av politiken.

Det finns många områden. Det finns de transeuropeiska nätverken, Trans-European Networks, där det också behövs finansiella incitament. Det är ett område där utvecklingen har varit beklagligt långsam. Det behövs satsningar inom energi-, miljö- och klimatpolitiken, till exempel när det gäller stöd för pilotprojekt gällande lagring av CO₂, capturing och storing, eller för forskning om nya energialternativ. Allt det här vore mycket bättre än de kvantitativa begränsningar som man nu har kommit överens om inom EU för bioenergi eller förnybar energi som ofta leder till perversa effekter, också miljöpolitiskt.

Det finns naturligtvis grunder för en gemensam utrikespolitik, även om det här handlar mer om samordning. Och varför inte i förlängningen när det gäller försvarspolitik, även om vi här har förhållandet till Nato? Det finns möjligheter inom områden för intern säkerhet, polisiärt samarbete, asyl- och migrationspolitik. Och framför allt, som Lars var inne på, finns det spridningseffekter inom forskning och produktutveckling, inom den högre undervisningen, inom universiteten. Där skulle EU kunna spela en stor roll. Man borde över huvud taget göra en tydlig förskjutning från satsningar på det förgångna till satsningar för framtiden.

Men knäckfrågan – jag vill säga några ord om den innan jag börjar runda av, för det är det som det alltid stupar på – är ju att vi måste hantera förhållandet mellan utgifter, inkomster och nettobetalingar.

Det traditionella synsättet som omhuldas av de gamla medlemsländerna, Frankrike och Benelux i synnerhet, utgår från att utgifter och inkomster ska betraktas separat, och nettopositionen, nettobetalingarna uppkommer som residual. Utgifterna bestäms av den politik som EU beslutar om, medan inkomsterna sedan bestäms av de olika avgifter som medlemsländerna betalar snarast som en funktion av bnp-nivån.

Det här systemet innebär naturligtvis att de rikare länderna i allmänhet blir nettobetalarare, vilket ju är rimligt från fördelningssynpunkt. Men det beror väldigt mycket på vilken utgiftsprofil de olika länderna har. Ett land som Frankrike har under alla årtionden gynnats starkt av den stora omfattningen av den gemensamma jordbrukspolitiken, bara som ett exempel. Det här har lett till ändlösa stridigheter. England har krävt att få en rabatt, och man fick den 1984 i Fontainebleau. Sedermera ledde det till att bland annat Holland och Sverige också tyckte att de betalade alltför mycket, och de fick väl sin rabatt, om jag miss rätt, i Berlin 1999. Över huvud taget

har vi ständiga konflikter om fördelningen av kostnadsbördan samtidigt som det hela har blivit oerhört komplicerat med alla de korrigeringsmekanismer som budgeten nu innehåller.

Systemets försvarare brukar hänvisa till le juste retour, till det oberättigade, som man anser, kravet att varje land skulle få tillbaka från utgiftssidan det som de själva betalar in på avgiftssidan. Man menar att det är ett uttryck för ett nollsummetänkande och för ett kamrerstänkande som inte alls gör rättvisa åt de positiva effekterna av EU:s politik.

Det är alldeles klart att EU:s betydelse i huvudsak ligger någon annanstans än i budgeten, men det är lika fullt ett faktum att striden om nettobetalingarna kommer att fortsätta eftersom vi inte vill betala varandras räkningar. En så stor solidaritet finns inte. Att hävda att vi borde negligera dessa omständigheter hjälper i realiteten föga. Här krävs i alla fall enhällighet mellan medlemsländerna, och vi får ständigt denna konflikt att de rika länderna vill ha en liten budget med föga omfördelning och de fattiga länderna en stor budget med mycket omfördelning. Det hela blir väldigt komplext, och grälet fortsätter i all oändlighet.

Jag tycker att det vore mycket bättre att vara någorlunda hederlig i detta hänseende och acceptera det faktum att medlemsländerna fäster stor vikt vid fördelningen av kostnadsbördan. Därför borde man besluta om utgifter på rationella grunder som leder till goda resultat och samtidigt försöka komma överens om fördelningen av utgifterna, om nettobetalingarna, som rimligtvis kan vara en funktion av bnp per capita, så att de rikare länderna betalar mer än de fattigare. Men om man kommer överens om både utgifterna och nettobetalingarna kan man därefter räkna ut avgifterna som en residual för att dessa krav ska uppfyllas.

Man kan också hantera det med en generaliserad korrektionsmekanism. Det blir bara mer komplext, och det sker lite via bakvägen. Men jag tycker att man skulle kunna utforma budgetpolitiken så att man slår fast programmen på rationella grunder, att man kommer överens om kostnadsfördelningen i termer av vilka nettopositioner som anses vara acceptabla och därefter anpassar avgifterna för att uppfylla de krav som ställs. Jag tror att man då skulle kunna utforma programmen bättre på basen av sina meriter snarare än att var och en försöker snedvrیدا utgifterna till sin egen fördel. Då skulle inte heller fördelningen bli en slumpmässig konsekvens av utgiftens profil, utan det är någonting som man skulle komma överens om explicit.

Det jag har önskat säga, för att sammanfatta, är att det är väldigt viktigt att ha klara kriterier för när intervention behövs, när den ska vara på EU-nivå och när man ska använda pengar. Sedan tycker jag att man borde åternationalisera jordbrukspolitiken och att man i väldigt hög grad också borde åternationalisera region- eller kohesionspolitiken. Man borde satsa mer på europeisk infrastruktur, klimatpolitik, forskning och den typ av politikområden där det finns spridningseffekter av betydelse för hur dynamiska vi kan vara i framtiden. Vad gäller budgetens struktur tycker jag att det är

en illusion att tro att vi kan komma överens om utgifter och inkomster separat och att vi skulle vara likgiltiga när det gäller utfallet i form av nettobetalingar. Det är mer rationellt att acceptera den politiska realiteten att vi är intresserade av nettopositionerna, och att försöka komma överens om dem och utgiftspolitikerna och anpassa avgifterna därefter.

Jag tillåter mig en slutlig synpunkt i detta sammanhang. Där ansluter jag mig till någonting som har frapperat mig många gånger. På ett möte i Bryssel, där det var väldigt många närvarande, råkade jag sitta bredvid Gunnar Lund. Då var det en person i salen som, när han kommenterade en annan människa, sade: This guy is talkative like a Finn and flexible like a Swede. Det var vi lite förbryllade över, men vi kom överens med Gunnar Lund om att de nog egentligen tyckte att vi var ganska lika, tämligen fåordiga och ganska besvärliga att ha att göra med efter det att vi har slagit fast våra positioner i förhandlingarna. På något sätt saknar vi den fantasifulla, konstruktiva flexibilitet som många andra länders representanter ger uttryck för i olika sammanhang.

Det fick mig i alla fall att tänka på det faktum att vi är väldigt lika. Vi är lika som blåbär. Jag tyckte att vi i Finland, Sverige och Danmark var oerhört olika tills jag var i Bryssel i tio år och kom underfund med att vi är så lika som man bara kan vara. Det har fått mig att tänka på om vi då inte skulle kunna ha gemensamma synpunkter på denna fråga, en gemensam nordisk aktionsplan för Europeiska unionen, inklusive en samsyn på budgetprioriteringar och finansieringen. Jag tycker att det borde finnas förutsättningar för det. Och jag tror att en samsyn, om vi kan uppnå en sådan, skulle kunna ha stor betydelse i den debatt som förs i EU. Det finns behov av alternativ. Tre – Danmark, Finland, Sverige – är mycket mer än ett plus ett plus ett. Här vill jag också påpeka det faktum att de nordiska länderna i dag väcker mycket respekt i EU-sammanhang. Det finns en nordisk modell som man talar mycket om, som är framgångsrik, som väcker intresse på många olika sätt. Att jag nämner det beror också på att det institut som jag förestår nästa vecka kommer att publicera en rapport om the Nordic model, också med svenskt och danskt bidrag.

Hur som helst tycker jag att en samnordisk position skulle kunna vara behjälplig i detta sammanhang. Beneluxländerna har ofta spelat en stor roll för att uppnå den kompromiss som sedan har blivit avgörande för EU:s beslutsfattande, men i dag är de inte kapabla till detta. Det beror delvis på det belgiska tillståndet, delvis på de stora skillnaderna mellan Holland och Belgien och många andra omständigheter. Däremot äger alltså de nordiska länderna i mina ögon kredibilitet och förtroende hos alla parter. De skulle kunna ha en konstruktiv roll i detta sammanhang.

Finansutskottets ordförande:

Tack, Sixten Korkman, för detta inlägg! Jag tror att både Lars Heikenstens och Sixten Korkmans inlägg har gett underlag för ett antal frågor. Vi sätter i gång med förhoppningsvis både korta frågor och rappa och korta svar.

Riksdagsledamot Sonia Karlsson (s):

Herr ordförande! Jag vill tacka både Lars Heikensten och Sixten Korkman för intressanta inlägg. I kommissionens meddelande om budgetreformen finns ju den här funderingen om att det kan finnas politikområden där finansiering på EU-nivå inte längre behövs eller bara ger begränsade resultat. Lars Heikensten var inne lite på det, tycker jag. Men jag vill fråga om Lars Heikensten i sitt arbete på revisionsrätten har funnit områden där man kan se att det här bara ger begränsade resultat och att det också finns tydliga indikationer på att man borde göra omprioriteringar eller att man till och med kan upphöra med vissa verksamheter. Jag tycker nämligen att revisionsrätten kanske skulle kunna se det.

Sedan skriver kommissionen att man vill ha en ökad flexibilitet i budgeten som skulle göra det möjligt att omfördela resurser mellan eller inom budgetrubriker så att en sund ekonomisk förvaltning skulle optimeras. Jag vill fråga hur Lars Heikensten ser på detta ur revisionssynpunkt, för ur budgetsynpunkt tycker jag inte att det verkar optimalt, i alla fall inte om man är för en budgetrestriktiv linje.

Lars Heikensten:

När det gäller den första frågan kan jag väl säga att det i praktiken är så att alltför mycket, enligt min uppfattning, av våra resurser binds upp i den här årliga finansiella revisionen. Där är ju inte fokus på att föra en diskussion om ändamålsenligheten i olika program utan att i stället belysa eller försöka få fram huruvida genomförandet sker på ett korrekt sätt, kan man väl säga. Men i sådana här specialrapporter har vi från tid till annan utrymme att göra vad man på svenska brukar kalla effektivitetsrevision och granska verksamheten lite mer övergripande. Jag tycker att vi skulle göra det mer. Men låt mig bara nämna, som ett svar på din fråga, att det kom en rapport för bara två eller tre dagar sedan, tror jag, om fiskenäringsen. Även om man inte direkt säger att hela politiken borde avslutas konstaterar man det där att de mål som den där politiken har i väldigt liten grad uppfylls med den politik som finns. Det är en mycket kritisk granskning av fiskeripolitiken. Det finns fler studier från tidigare år också som har den typen av inriktning. Men det finns inte så mycket med det här övergripande perspektivet, som Sixten och jag har anlagt här.

Sedan uppfattade jag inte riktigt din andra fråga. Kan du ställa den en gång till, så att jag hänger med ordentligt?

Sonia Karlsson (s):

Ja. Kommissionen önskar en ökad flexibilitet, att man skulle kunna flytta resurser mellan eller inom budgetrubriker. Man påstår att det skulle bli en mer sund ekonomisk förvaltning. Då undrar jag om det finns några åsikter ur revisionssynpunkt, för ur budgetsynpunkt, om man är för en restriktiv budget, tycker jag inte att det verkar vara det bästa.

Lars Heikensten:

Vi har inte, vad jag vet i varje fall, som institution granskat den saken. Allmänt sett tycker jag att det finns – det har också framgått här – större och viktigare frågor att fundera över om man anlägger ett effektivitetsperspektiv än möjligheten att flytta medel mellan olika områden. Det har ju varit en aktuell diskussion just nu kring det här med flyttning av medel. Rätt ofta blir det en starkt politisk prövning. Galileo är en sådan sak som just nu har diskuterats.

Sixten Korkman:

Det stöter ju på det problemet att både ministerrådet och parlamentet ställer sig oerhört negativa till att ge ett större utrymme för kommissionen att själv bestämma mer. Det blir en väldigt byråkratisk kontroll för att acceptera några förändringar i fördelningen, bland annat för att det kan gynna olika länder på olika sätt.

Riksdagsledamot Peder Wachtmeister (m):

Först ber jag att få tacka för två intressanta föredragningar. I kommissionens papper som kom ut i september står det: Översynen kommer också att omfatta en förutsättningslös prövning av hur man bäst kan skaffa fram de resurser som krävs för att finansiera EU:s verksamhet.

Jag har lärt mig genom åren att man alltid ska läsa kommissionens papper från pärm till pärm. Någonstans mitt inne i texten finns det en mening som kanske är ganska avgörande för hela utvecklingen framåt. Längre fram i papperen står det om att det historiskt sett var ganska bra när tull och moms gav merintäkter. Nu är det då nationernas intressen som återspeglas när det gäller den betalning som sker till EU. Det vore ganska intressant att höra hur ni ser på frågan, att man skulle ta ut en skatt för att finansiera EU i dag.

Sedan vill jag till Sixten Korkman bara säga att jag som jordbrukare var ganska tacksam när vi 1995 kom in i EU. Jag tycker inte att en åternationalisering är den bästa lösningen.

Sixten Korkman:

Detta om en EU-skatt är en väldigt intressant fråga. Jag ska genast nämna en fördel som det skulle ha att man inom EU skulle fatta beslut också om skatter. Det skulle innebära att EU-parlamentet också skulle vara intresserat av att titta på skattesidan. Nu är parlamentet det enda parlamentet, tror jag, i hela världen som inte har någon sådan här beskattningsrätt, prerogative of taxation. Man sysslar bara med att kräva mer och mer utgifter och att bråka om utgifter. Men man har inget intresse för skattesidan, för där har man ingenting att säga till om. Det skulle kanske kunna ge bättre incitament att tänka på ekonomisk effektivitet för parlamentet. Det är en synpunkt.

Det andra är att det kan finnas sådana skatter där det är meningsfullt. Anta att vi skulle få en harmonisering till exempel av företagsbeskattningen med common consolidated tax base, som nu är föremål för diskussion i Bryssel. Om man får en sådan common consolidated tax base är det åtminstone i en ekonoms ögon väldigt svårt att sedan nämna åt vem man borde hänföra de skatteintäkter som kommer. Och eftersom det är väldigt svårt att lokalisera dem till något givet land skulle man kanske kunna tänka så här: Varför inte låta dem gå in i EU-budgeten i stället, när vi ändå inte riktigt vet vart de ska lokaliseras?

Men allt det här är nog en väldigt teoretisk diskussion. Jag skulle inte vara kategoriskt negativ till att man kanske har någon skatt, i någon form, under någon omständighet. Men det kommer inte att ske under min livstid. Det är fullständigt klart. Den kategoriskt negativa inställningen till att dra in någon form av skatter finns inte bara i England och Sverige. I många länder är den negativa inställningen så kategorisk och stark att det är slöseri med tid att fundera på matematiken.

Lars Heikensten:

Jag har precis samma uppfattning.

Riksdagsledamot Staffan Danielsson (c):

Centerpartiet vill att EU, som är ett mycket viktigt samarbetsorgan, ska bli smalare men vassare. Om det råder en bred politisk samstämmighet i Sverige. Och när det gäller EU-kommissionens områden som man lyfter fram, där man vill att EU ska bli vassare, är det tre av elva områden som handlar om klimat, energi och miljö. Det lyfter Sixten Korkman fram som ett viktigt framtidsområde. Jag delar självfallet den uppfattningen.

Var kan EU då bli smalare? När det gäller jordbruksbiten delar jag också den uppfattningen. Marknaderna fungerar. Då kan stödet minska. Men en fråga till er båda skulle kunna vara: Ser ni andra områden där EU rimligen borde kunna bli smalare, där man kanske har brett ut sig för mycket och kan backa tillbaka? Det frågar inte kommissionen om mer än indirekt, men det skulle kunna vara intressant.

Sedan har jag en direkt fråga till Sixten Korkman. Jordbruksutgifterna minskar. För 20 år sedan var de 70 procent av bni. Nu är de 40–50 procent. Prognosen är 30 procent och nedåt. Det tror jag är en riktig utveckling när marknaderna fungerar.

Sixten Korkman var inne på att detta kunde renationaliseras eller att länderna skulle kunna hantera jordbrukets frågor och stöd eller ersättningar. Det var likadant med regionalstödet, som, vad jag förstår, borde minska på EU-nivå och renationaliseras.

Min fråga är: Ska länderna, om det här renationaliseras, ha frihet att beroende på ekonomisk styrka ge support till sina jordbruk och regioner? De fattigare kommer då inte åt detta. Det är det som är poängen med det gemensamma. Finns det inte en risk där?

Sixten Korkman:

Det kan hända att jag missade någonting. Jag ska inte säga om andra tycker att det räcker bra att föreslå att vi slopar jordbrukspolitiken och regionpolitiken. Vad det gäller regionpolitiken vill jag också tillägga något när Lars talar om att vi ska ha tydligare incitament för att inte behöva ha så mycket administrativ styrning. Det är en synpunkt som varje ekonom har sympati för. Men jag tror ändå att det ofta är svårt i de här sammanhangen. Målsättningen är alltför diffus för att man ska kunna utforma sådana incitament som leder rätt. De kan lika gärna leda till problem.

Vad gäller kohesionspolitiken tycker jag att vi ska vara solidariska med de fattiga länderna. Vi ska betala en större del av bördan, och de ska slippa billigare undan vad gäller EU-politik. Men om det sedan finns något land där de inte bryr sig om att idka en, som jag skulle tycka, önskvärd regionpolitik för att säkerställa att alla människor har rimliga förutsättningar tycker jag att det är deras sak.

Jag tycker inte att det är jag som ska besluta om de bedriver en förnuftig regionpolitik i England, Irland eller något annat land. De är fullvuxna människor där som har lika gott omdöme som jag kan hävda att vi har. I subsidiaritetens namn tycker jag att de ska få fatta beslut om hur solidariska de önskar vara inom sitt land. Det tycker jag inte att vi behöver lägga oss i. Jag tror också att de har mycket bättre information och mycket bättre förutsättningar. Om vi lägger oss i detta genom en gemensam politik kommer det, hur väl vi än utformar incitamentsstrukturer, att leda till misshushållning av resurser och ineffektivitet som vi i sista hand sedan kommer att bli starkt kritiserade för.

Lars Heikensten:

Jag tror att Sixten Korkman och jag har ungefär samma uppfattning om detta. I dag utgår en del av stödet till regioner direkt, som Sixten Korkman var inne på. Konsekvensen av det är att det finns länder som har ungefär samma genomsnittliga inkomst som Sverige, till exempel Italien, som får ett ganska kraftigt regionalstöd. Det avspeglar naturligtvis att de historiskt har gjort andra prioriteringar än vad vi har gjort. Vi har haft en större omfördelning inom vårt land helt enkelt.

Jag har väldigt svårt att se att det är en rimlig uppläggning. Det finns en hel ideologi kring detta, och det finns en hel institution som heter Committee of the Regions med flera hundra anställda som inte sysslar med annat såvitt jag förstår än att driva denna tes om det meningsfulla i denna utveckling. Så detta är väldigt svårt att se.

Sedan kan man fundera över hur man skulle fördela pengar om man nu tycker att en viss utjämning behövs. Ett sätt är naturligtvis att närma sig frågan, som Sixten Korkman är inne på, genom att man ser till att man har ett ökat fokus från början när man gör upp budgetarna på hur nettobetalningarna fördelar sig. På det sättet kan viss utjämning åstadkommas.

Men det finns också möjligheten att man väljer att ge mer direkt stöd till länder. Men den tanke som jag hade och som jag närmade mig är att man, om man vill ge medel för utjämning, i varje fall kunde pröva att ge det mer direkt till länderna och ge dem ett större ansvar för hur dessa medel fördelas. Det finns grader där. Man kan göra alltifrån att ge dem ett rent budgetstöd till att ge dem ett stöd och säga att de får spendera det inom vissa områden – infrastruktur, gemensam miljö och så vidare – och sedan utvärderar man i efterskott om medlen har använts enligt något slags kriterier på ett vettigt sätt i stället för att detaljstyra från början, vilket sker i betydande utsträckning.

Jag delar helt din uppfattning att det finns problem med det.

Det finns de som argumenterar för det. Jag hörde den litauiska budgetkommissionären, som jag för övrigt tror att det finns all anledning att ha stor respekt för, argumentera för det. Hon sade att när hon var finansminister i Litauen var detta med samfinansiering av projekt en stor poäng eftersom det bidrog till att man fick ett större ansvarstagande på nationell nivå.

Det finns alltså olika perspektiv som kloka personer kan ha på detta. Men, som sagt, jag lutar själv åt att man skulle ge länderna ett större ansvar att hantera de medel som man sätter av.

Riksdagsledamot Staffan Danielsson (c):

Min poäng var lite grann att EU är en inre marknad där man ska ha likvärdiga konkurrensvillkor. Om man ger länderna rätt att själva portionera ut pengar som de får till jordbruk och regioner, finns det då inte en risk att det blir ojämlika konkurrensvillkor mellan företagare som jobbar i samma bransch i Europa?

Sixten Korkman:

Det var därför som jag underströk att vad gäller jordbrukspolitiken är det just övergången till direkt inkomststöd som har skapat förutsättningar för att vi kan åternationalisera eftersom det i princip inte snedvrider produktionen. Dock är jag lite cynisk när jag säger detta eftersom jag är ganska säker på att om man gör så kommer medlemsländerna ganska snart att skära ned på jordbruksstödet.

Den finska EU-politiken har i stort sett reducerats till jordbrukspolitik på ett patetiskt sätt. Det starka motivet för den finska regeringen är därför att det är politiskt mycket mer acceptabelt att stödja bönderna via EU än att göra det genom egna beslut som man måste fatta i riksdagen i Helsingfors. Man håller därför gärna fast vid att stödet sker via EU.

Men hur som helst kan man åternationalisera stödpolitiken om det är direkt inkomststöd. Om man går till kohesionspolitiken och regionpolitiken är det alldeles sant att om man ger ett större utrymme och en större vikt för den nationella regionpolitiken är det viktigt att konkurrenspolitiken och statsstödspolitiken bevakar att de stödformer som medlemsländerna använ-

der inte snedvrider konkurrensförhållandena på den inre marknaden. Men det är inget nytt, det har vi redan i dag. Men kraven blir naturligtvis hårdare om ansvaret helt åligger medlemsländerna.

Riksdagsledamot Gunnar Andrén (fp):

Jag har en fråga till Sixten Korkman som berör Lars Heikenstens ansvarsområde. Frågan lyder: Är EU:s revision en stor vacker papperstiger?

Jag som anhängare av EU anser att en stor del av misstron mot EU bottnar i att människorna i de olika länderna inte tror att EU:s pengar hanteras på ett bra, rationellt och effektivt sätt utan att alltför mycket pengar hamnar i fel fickor.

Jag vill fråga Sixten Korkman följande: Anser du att EU:s revision har tillräckliga redskap för att klara ut denna fråga?

Sixten Korkman:

Jag tycker att revisionsrätten handlar ganska hederligt på det sättet att den hittills aldrig har godkänt EU:s budget om jag är rätt informerad. Den kan inte godkänna denna eftersom det finns tecken på att så mycket av medlen har missbrukats. Så de har aldrig komprometterats, den har hållit sig fläckfri. Men jag tycker att den är ställd inför en ganska omöjlig uppgift. Om man har den typen av regionpolitik som vi har i dag, och skyfflar pengarna på ett sådant sätt att det är medlemsländernas ibland inte alltid så korruptionsfria administrationer som hanterar stora pengar, är tanken att detta inte skulle leda till problem orealistisk för mig. Revisionsrätten kan påtala detta men kan inte eliminera själva grunden till problemet.

Till och med när det gäller Finland, som jag anser vara hundraprocentigt korruptionsfritt, är det så att när man skyfflar tillräckligt mycket pengar dit via kommissionens budget har det lett till sådana fenomen som börjar närma sig korruption.

Man kan titta på vad som hände i Finland med regionpolitiken. Vi hade haft en effektiv regionpolitik där mycket hade gjorts. Sedan när det kom pengar från EU plockade man ur mapp Ö fram de projekt som man hade tyckt var så dåliga att de aldrig hade realiserats. Det var till detta som EU-pengarna gick. Men det har mer med ändamålsenligheten och effektiviteten att göra. Men jag tycker att revisionsrätten är ställd inför en omöjlig uppgift och att man därför borde minimera de områden där EU hanterar pengar.

Lars Heikensten:

Jag tänkte inte kommentera revisionsrätten så mycket. Men när det gäller din utgångspunkt tenderar jag att tänka likadant, nämligen att det sätt på vilket EU-medlen hanteras är ett huvudproblem för EU:s trovärdighet.

Men jag gjorde den observationen att när vi presenterade vår årliga rapport i Bryssel närvarade i storleksordningen 25 journalister. Av dessa journalister var 15, skulle jag vilja säga, brittiska. Sedan var det kanske 4 från Tyskland och 2 från Holland. För övrigt var det ingen från Sverige och ingen från södra Europa.

Möjligen är vår utgångspunkt delvis felaktig, och i några av Europas länder är det en viktig politisk fråga hur man spenderar pengarna som spillet tillbaka på EU-bilden, men i andra länder är det faktiskt inte en viktig fråga. Jag är inte säker på detta, men det kan vara värt att fundera över.

Finansutskottets ordförande:

Vårt tidsschema håller på att spricka. Vi släpper fram företrädare för Kristdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Sedan tar vi dessa frågor gemensamt, och ni svarar på dem. Resten av dem som har anmält sig får förhoppningsvis chansen efter Cecilia Malmströms föredragning.

Som representant för Kristdemokraterna skulle jag vilja börja med att ställa ett par frågor. Vi har i riksdagen, både under den nuvarande och den förra regeringens tid, varit eniga om att ha en budgetrestriktiv hållning och hålla tillbaka EU:s utgifter. Samtidigt är vi också ganska eniga i Sverige om att det är viktigt att öka utvidgningen av EU, det vill säga att åtagandet mot länder i östra Europa kommer att växa med både jordbruksstöd och strukturstöd i olika former. Och själva utvidgningen ökar administrationskostnaderna.

Om vi gör en realistisk bedömning av jordbrukspolitiken inser alla att det inte kommer att ske några dramatiska förändringar på kort sikt även om utvecklingen går mot att den får en mindre andel av EU:s budget.

Vi har också ambitionen att höja anslagen när det gäller forskning, säkerhetspolitik, infrastruktur och liknande saker.

Min fråga till Lars Heikensten är följande: Är det egentligen realistiskt att vilja både – och –både att ha återhållsamhet i budgeten och att ha dessa ambitiösa planer för EU:s framtid?

Jag har också en fråga till Sixten Korkman om jordbruket och åternationalisering. Är det med den tradition som har funnits inom jordbrukspolitiken seriöst och realistiskt att tro att en åternationalisering av jordbrukspolitiken skulle kunna ske och samtidigt upprätthålla en sund och rimlig konkurrens på jordbruksområdet? Släpper man då inte loss alla krafter som kommer att subventionera sönder jordbrukspolitiken i hela Europa med ett slags nedåtgående spiral igen? Det finns en del länder som vi kanske misstänker kan vara föregångare i den utvecklingen. Det är mina frågor.

Riksdagsledamot Ulla Andersson (v):

Jag vill också tacka för intressanta föredrag. Jag har två frågor. Den ena handlar om dåtid.

Om man tittar på de granskningar som har gjorts av revisionsrätten kan man se att den aldrig har godkänt ett bokslut. Man kan också se att fem av de utgiftsområden som finns inte har en fungerande internkontroll. Där-

emot har inkomstsidan en fungerande internkontroll. Man kan se att när det gäller sju av åtta granskade fall av utbetalning av landsbygdsstöd har jordbrukarna inte gjort det som de har åtagit sig. Vi kunde också läsa att 35 miljarder kronor ur EU:s budget över huvud taget inte skulle ha betalats ut enligt den senaste revisionsrapporten.

Detta leder till stora problem, och Sixten Korkman säger att revisionsrätten har en omöjlig uppgift. Det tror jag att väldigt många instämmer i. Men detta är en grundläggande fråga eftersom det handlar om väldigt mycket pengar under hela den kommande budgetperioden också – ungefär 975 miljoner euro diskuterar vi, och det är stora summor. Jag tror att vi aldrig skulle acceptera detta om det vore vår egen statsbudget.

Därför blir min fråga: Hur ska vi, oavsett vilka politiska mål som vi kommer att sätta upp och vill ha inom EU och vad vi ska samarbeta om, garantera att de pengar som vi sedan knyter till dessa mål verkligen används till det som de ska användas till och att vi också kan få den uppföljning som detta faktiskt kräver? Det är den ena frågan.

Den andra frågan handlar om framtiden. I Sverige är vi över partigränserna väldigt samstämmiga om att vi vill ta bort jordbruksstöd och så vidare. Vi vill minska utgifterna inom EU:s budgetram. Samtidigt kan vi se att det finns mycket starka krafter som absolut inte vill ha sådana förändringar. Hur stora är möjligheterna egentligen att uppfylla de ambitioner som man nu har uttalat i kommissionens papper om att få till stånd en förändring?

Riksdagsledamot Mikaela Valtersson (mp):

Min fråga handlar om en av framtidsutmaningarna. Kommissionen har pekat på klimatförändringarna som en av morgondagens främsta utmaningar och som en central fråga på EU:s dagordning, både för vikten av att kunna minska koldioxidutsläppen och för att kunna göra en anpassning till de klimatförändringar som sker. Detta kräver ekonomiska resurser. EU:s toppmöte i mars i år har också satt ett ambitiöst mål för klimatpolitiken.

Jag skulle vilja höra hur ni ur ert perspektiv bedömer att denna nya ambition har fått eller får avtryck i budgetöversynen och i vilken utsträckning som det finns en beredskap för att göra omfördelningar inom EU när det gäller ändrade prioriteringar inom långtidsbudgeten. Jag kan uttrycka det lite annorlunda. Sixten Korkman sade i sitt anförande att det krävs förskjutningar från dåtida till framtida satsningar. I hur stor utsträckning ser ni att denna utveckling sker i verkligheten?

Lars Heikensten:

Låt mig börja med den sista frågan som Mikaela Valtersson ställde. Detta är naturligtvis svårt att ge ett bra svar på. Sixten Korkman pekade på några områden där det utan tvekan är så att det nu byggs upp en väldigt

stark medvetenhet – om ni så vill, ett politiskt tryck – hos människor om att saker behöver göras. Det gäller till exempel energiområdet och miljöområdet.

Jag skulle gärna vilja koppla det till en av Stefan Attefalls frågor, huruvida det är realistiskt eller inte att ligga kvar på säg samma nivå som andel av bni eller inte.

Utifrån det perspektiv som jag har skulle jag vilja säga att det finns väldigt starka skäl att göra det. Ingenting som jag har sett i budgetsammanhang får mig att tro att det är klokt att satsa ytterligare pengar i ett system där man ser stora brister i den ursprungliga fördelningen av utgifter. Jag föreställer mig att det är ganska många länder som trots allt kan ha uppfattningen att det i dagsläget räcker med utgifter som andel av bnp, även om de kan ha olika skäl till att vara kritiska.

Om jag skulle forma en förhandlingsposition skulle jag säga: Vi håller fast vid det. Vi accepterar inte en ökning.

Då tror jag att trycket på en del av dessa områden kommer att framtinga en del förändringar. Jag tror att det också finns en ökad insikt om att forskningsområden och så vidare behöver mer pengar – gemensam säkerhetspolitik och liknande. Jag tror i själva verket att det är enda sättet att få en dynamik och att få andra områden som inte är så välmotiverade att faktiskt reduceras.

Sedan kan man säga som en god vän till mig i Bryssel sade för ett tag sedan när vi uppgivet diskuterade detta. Hans ögon sken upp och han sade: Du ska komma ihåg, Lars, att Frankrike snart kommer att bli en nettobetalare.

Det sker alltså även en förändring i relativa positioner som man bör bära med sig när man funderar på detta.

Det finns inga enkla svar på Ulla Anderssons frågor. Innan jag kommer med ett par reflexioner vill jag säga följande eftersom jag tror att det kan vara bra att veta. Den typ av granskning som vi gör när vi går ut och tar stickprov på verksamheten inom alla de centrala utgiftsområdena är en typ av granskning som man normalt inte gör i enskilda länder. Mot denna bakgrund bör vi kanske i vårt land till exempel inte riktigt förhäva oss.

Jag påminner mig ett e-mejl som vi fick av vår brittiske kollega för ett par veckor sedan. Han skrev att han hade läst i Financial Times om några studier som hade gjorts i Sverige av Försäkringskassan när det gäller felnivåerna. Han konstaterade efteråt att vi kanske inte ska vara så bekymrade i alla fall när vi ser hur det ser ut på EU-nivå.

Om vi skulle ta stickprov på Försäkringskassan och göra regeringen ansvarig för felnivåerna skulle vi hamna på nivåer som är rätt höga här också. Det bör vi komma ihåg.

Med detta sagt tror jag att lösningarna ska gå i den riktning som både Sixten Korkman och jag har varit inne på, nämligen att man ska ha mycket tydligare ansvarsförhållanden. Om man behåller strukturstöd ska man lägga mer ansvar på medlemsländerna, och man ska genomföra olika typer av förenklingar. Det tror jag är det som man kan göra.

Ovanpå det tycker jag, som jag sade, att det finns all anledning att fundera över hur revisionsorgan och andra kontrollsystem fungerar. Det har jag också konkreta tankar om, men jag tänker inte ta upp det i dag.

Sixten Korkman:

Jag ska kortfattat säga något om klimat- eller miljöpolitiken. Jag tycker att vi inom EU borde börja med att undvika att göra dumheter. Då tänker jag på kvantitativa målsättningar för bioenergi eller förnybar energi som enligt forskning som jag har stiftat bekantskap med är väldigt tveksamma inte bara med hänsyn till sin ekonomiska effektivitet utan till och med hänsyn till sina miljöpolitiska konsekvenser.

Vi kunde naturligtvis satsa pengar på pilotprojekt och forskning på detta område. Men vi kan inte lösa detta problem, utan det är i huvudsak ett globalt problem där vi måste få USA och andra länder, inklusive länder i Asien, att komma med i den gemensamma fronten så att säga.

Vad gäller jordbrukspolitiken: Är det realistiskt att tänka sig att vi skulle åternationalisera utan att det leder till en massa snedvridande stödformer från konkurrenssynpunkt?

För mig är det ett mysterium hur det över huvud taget kommer sig att vi fortfarande har ett så väldigt omfattande jordbruksstöd. Jag tycker att utvecklingen för länge sedan borde ha lett till en situation då detta kunde avvecklas. På den globala marknaden ser det nu ut som om livsmedelspriserna av strukturella anledningar kommer att stiga. Då kanske det skapas bättre förutsättningar för jordbruket. Det kanske hjälper.

Jag tror att Frankrike har gjort en omprövning. Jag tror att i och med att Chirac inte längre är president finns det förutsättningar för att Frankrike kan ändra sin attityd i jordbrukspolitiken. Frankrike är trots allt ett väldigt konkurrenskraftigt land vad gäller jordbrukspolitik och behöver inte nödvändigtvis få den finansierad via Bryssel.

Jag är optimist. Jag tror också att det finns möjligheter att kombinera både satsningar på framtiden och utvidgning. Budgeten behöver inte vara kolossalt stor, den behöver bara stimulera utvecklingen i vissa riktningar. Därför tycker jag att den debatt som nu förs är intressant. England har väldigt hårda attityder i dessa frågor. Det har naturligtvis även Frankrike, Tyskland och många andra länder. Benelux har tidigare varit en förmedlande länk mellan Frankrike och Tyskland. Nu räcker det inte, utan nu handlar det väldigt mycket om de anglosaxiska länderna, kontinenten och naturligtvis också om de nya. Denna konstellation tror jag kan leda till väldigt stora förändringar i budgetprioriteringen. Och inte minst de nordiska länderna kan påverka i vilken riktning som debatten kommer att föras.

Riksdagsledamot Anna Kinberg Batra (m), ordförande i EU-nämnden:

Då tackar vi de två första närstående men ändå utomstående inspelarna i den här diskussionen. Vi ska då gå över till regeringens syn och frågor om den, det vill säga vad man kan göra under den närmaste tiden. Innan jag ger ordet till det ansvariga statsrådet ska jag hälsa ännu en Europaparlamentariker välkommen, nämligen Inger Segelström. Jag ska även hälsa de två ansvariga statssekreterarna välkomna. Även i Regeringskansliet är detta en gemensam finans- och EU-fråga. Därför har vi på plats bland andra Hans Lindblad från Finansdepartementet och statssekreterare Håkan Jonsson från Statsrådsberedningen.

Då säger vi välkommen till det ansvariga statsrådet Malmström. Sedan ska vi hinna med en frågerunda till. Vi ska sluta senast kl. 12, och vi har åtminstone 14 anmälda talare. Vi ska försöka hinna med detta.

Statsrådet Cecilia Malmström:

Jag ska se det som en uppmaning att försöka vara kortfattad.

Tack för att jag har fått komma hit. Som ni vet var det i december för två år sedan som EU:s stats- och regeringschefer kom överens om den sjuårsbudget som gäller från och med i år. Beslutet lägger fast hur EU:s totala utgifter på 8 000 miljarder kronor ska fördelas under perioden 2007–2013. Detta beslut föregicks av viss turbulens. Men när man väl landade gick det i alla fall i rätt riktning, även om vi gärna hade gått längre.

Med den nuvarande utgiftsramen kommer mer resurser än någonsin tidigare att läggas på gemensamma prioriteringar som forskning och utveckling, insatser för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och EU:s relationer med omvärlden. Det är positivt. Men den här ökningen sker från väldigt låga ursprungsnivåer. Fram till 2013 kommer fortfarande två tredjedelar av EU:s budget att läggas på så kallade traditionella utgifter, den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfondsstöd. Bara 20 procent av budgeten läggs på insatser som faktiskt kommer hela unionen till godo.

För Sverige har det avgörande betydelse att budgetöverenskommelsen till slut 2005 innehöll denna överenskommelse om budgetöversyn. Alla länder åtog sig att under de kommande åren föra en bred, genomgripande och förutsättningslös diskussion om hur de gemensamma utgifterna och inkomsterna ska fördelas i framtiden. Därigenom kan vi skapa förutsättningar för en politisk överenskommelse om den långsiktiga inriktningen på budgeten. Vi måste då ställa oss ett antal viktiga frågor, och det är det som vi gör här i dag. Varför har vi en gemensam budget över huvud taget, och hur kan den användas på bästa sätt? Hur kan vi använda budgeten för att skapa ett modernt EU som levererar det som människor förväntar sig av Europeiska unionen? Och vad ska vi prioritera i framtiden?

I september i år presenterade kommissionen ett slags meddelande för att inleda denna diskussion. Det är startskottet för en omfattande remissrunda och förhoppningsvis debatt, samtal och diskussion på europeisk, lokal, regional och nationell nivå. Enskilda medborgare, organisationer,

parlament och medlemsländer är välkomna att lämna synpunkter på detta. Jag hoppas verkligen att ni som enskilda eller som partier kommer att utnyttja detta tillfälle att lämna synpunkter till kommissionen. Jag vet att riksdagen kommer att göra det. Regeringen kommer naturligtvis att göra det. Innan vi landar i vårt bidrag kommer vi att ha, och har redan påbörjat, en diskussion med olika intressegrupper, fackföreningar, organisationer och övriga som känner sig manade att delta i denna viktiga debatt.

Jag reser runt i landet och kommer att fortsätta med det för att samla in synpunkter och diskutera detta med föreningar, allmänhet och så vidare.

Vi har sett hur utvecklingen i Europa med framväxten av den inre marknaden och utvidgningen bidrar till ökad stabilitet och tillväxt i EU och i vår omvärld. Europa har aldrig varit friare, säkrare eller öppnare än i dag. Medlemsländernas ekonomier, inte minst den svenska, har aldrig varit mer välmående. Därför bör det finnas utrymme att ta itu med nya utmaningar. Vi vet att vi står inför stora globala sådana behov men också möjligheter. Det ställer krav på förändringsvilja och förstärkt samarbete. Det är bra att vi har en dynamisk ekonomi i Europa. Den kan nog bli ännu öppnare och ännu mer dynamisk så att vi ska kunna konkurrera i en global värld.

Vi behöver lägre utsläppsnivåer, mer miljövänlig energi och utveckling av energisnål teknik för att möta de stora miljö- och klimatförändringarna. Gemensamma åtgärder är fortfarande nödvändiga för att förebygga och bekämpa den allt grövre gränsöverskridande brottsligheten.

En effektiv gemensam hantering av asyl- och migrationsfrågorna krävs för att möta migrationsströmmarna. Vi behöver en alltmer aktiv och samstämmig utrikes- och säkerhetspolitik så att EU kan bidra till fred, säkerhet, demokrati och fattigdomsbekämpning. Och en fortsatt utvecklingsprocess ligger i hela Europas intresse.

Det nya Lissabonfördraget som kommer att skrivas under om en vecka ger viktiga verktyg för att skapa bättre förutsättningar att fatta beslut. Men ett annat oerhört viktigt verktyg i detta sammanhang är förstas budgeten. Vi behöver en modern budget. Vi vet att människor förväntar sig att EU använder sina resurser på ett klokt och effektivt sätt. Därför krävs det kraftfulla reformer när det gäller dagens budget för att kunna leva upp till detta.

De reformer som ska göras bör baseras på följande grundläggande principer:

Den första principen är subsidiaritet, närhetsprincipen. Unionen ska endast agera om och när målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsländerna själva.

Den andra principen är europeiskt mervärde. Det är lätt att säga. Det är svårare att definiera. Men det innebär att ett gemensamt agerande måste kunna ge ett bättre resultat på europeisk nivå än vad som hade kunnat uppnås om medlemsländerna agerat på egen hand eller bilateralt.

Den tredje principen är proportionalitet. Unionens åtgärder får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå EU:s mål.

Den fjärde principen är sund ekonomisk förvaltning som ska säkerställa att pengar används på rätt sätt och att detta görs sparsamt, effektivt och ändamålsenligt, precis som nationellt och lokalt.

Budgeten ska också, precis som vår egen statsbudget, präglas av restriktivitet. Samtidigt är det viktigt att vi ser till att politikområdena på EU-nivå drar åt samma håll, så att olika politikområden inte motverkar varandra. Det gäller särskilt jordbrukspolitiken i förhållande till bistånd och handelspolitik. Vi måste också ha större samstämmighet än i dag mellan sammanhållningspolitiken och den så kallade Lissabonstrategin för jobb och tillväxt.

Vi har från regeringens sida dragit några preliminära slutsatser om prioriteringar på den framtida inriktningen av EU-budgeten. Men vi är fortfarande, vill jag betona, i en lyssnande fas. Det är tre stora nyckelområden där vi behöver satsa mer resurser än i dag därför att det där finns ett europeiskt mervärde av att agera.

Ett sådant område är konkurrenskraft, forskning och utveckling som baseras på excellens, strategiska investeringar i infrastrukturprojekt och utbytestprogram på utbildningsområdet. Det ger ett europeiskt mervärde.

Vi måste se hur EU:s forskningsprojekt kan bidra till att möta de miljöutmaningar som vi har till exempel när det gäller utvecklingen av nya tekniker, energisnåla tekniker och övergång till en mer miljövänlig energi. Detta är nödvändigt för att vi ska leva upp till våra europeiska och globala åtaganden.

Ett annat område handlar om de rättsliga frågorna. Här finns det också ett tydligt europeiskt mervärde av att gemensamt finansiera åtgärder för att förebygga och bekämpa den grova gränsöverskridande brottsligheten. Det handlar om människohandel, det handlar om narkotikasmuggling, och det handlar om terrorism. Det finns också här anledning för EU:s medlemsländer att agera tillsammans på migrations- och asylområdet. Det kan budgetmässigt kanske handla om att gemensamt finansiera olika informationssystem för kontroll och övervakning av de yttre gränserna.

Ett tredje område som är förknippat med detta handlar om EU:s relationer till omvärlden. Vi har höga ambitioner här, och Europa vill spela en ledande roll globalt och vara redo för att kunna agera också konkret för att bidra till demokrati och mänskliga rättigheter. Vi ska också driva en aktiv och kanske mer strategisk grannskapspolitik gentemot länderna i vårt område. Och utvidgningen är och förblir en viktig fråga för Sverige. Det diskuterades här tidigare. Här måste det finnas en ändamålsenlig budget som möjliggör fortsatt utvidgning.

Om vi ska kunna göra framsteg på dessa områden måste vi prioritera om vi inte ska undergräva principen om budgetrestriktivitet, och det tycker jag inte att vi ska göra. Då måste man koncentrera pengarna till de områden där de gör störst nytta. Politikområden som kanske är viktiga men som brister i europeiskt mervärde bör reformeras och utgifterna sänkas. Morgondagens Europasamarbete kan nämligen inte vara beroende av gärda-

gens ekonomiska prioriteringar. Då är det naturligt att man tittar på de största utgifterna. Tre fjärdedelar av den europeiska budgeten går till jordbrukspolitiken och strukturfonderna. Detta är föremål för separata diskussioner om reformer som sker parallellt med budgetöversynen. Det är förstås väldigt viktigt att de sker parallellt men också att de inte lägger hinder för varandra.

Vi behöver beakta vår egen reformprocess här men också oberoende akademiska utomstående utvärderingar och analyser som görs av jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken och dess effekter. Samtidigt får den så kallade hälsokontrollen av EU:s jordbruksområde som nyss har inletts inte leda till att man sluter dörren för framtida reformer. Här kommer det att fattas beslut under 2008 under det franska ordförandeskapet.

För oss är det väldigt viktigt att hälsokontrollen lägger grunden för ytterligare reformer inom ramen för budgetöversynen och gör det möjligt för europeiska jordbrukare, inte minst svenska, att dra nytta av de möjligheter som en fri marknad ger. Därför har vi varit väldigt tydliga i vårt svar till kommissionen med att samtliga marknadsprisstöd, inklusive exportsubventionerna, ska avvecklas, oavsett utfallet av Doharundan. De produktionsbegränsningar som blir kvar, mjölk- och sockerkvoter, bör upphöra, och alla jordbruksstöd bör frikopplas från produktionen senast 2013.

Det ligger i linje med den allmänna svenska synen på jordbrukspolitiken. Framtida reformer måste vägledas av marknadsanpassning, hänsyn till konsumenter och miljö, avreglering och kraftigt minskade utgifter, bland annat en utfäsnig av direktstöd.

EU:s regionalpolitik måste också reformeras, både till innehåll och storlek. Det är svårt att finna bevis för att insatser inom ramen för struktur- och utvecklingsstödet medför ett europeiskt mervärde i de medlemsländer och regioner som har en ganska hög välförhållningsnivå. Däremot har politiken bidragit med en strategisk dimension i det regionala utvecklingsarbetet som syftar till att stärka konkurrenskraften och främja utbyte mellan regioner. Därför måste strategisk samordning av insatser för regional utveckling stå i fokus när sammanhållningspolitiken tillämpas i de relativt sett mest välmående medlemsländerna.

Totalt måste de gemensamma resurserna här minska. Det är naturligt att finansieringen till allra största delen bör avse de nya medlemsländerna och inte omfatta delar av unionen som har ett relativt högt välförhållningsstånd.

Vidare måste vi se på olika sätt att förbättra effektiviteten i EU:s administration och förvaltning. Man gjorde en del reformer under 2000–2004. Ambitionen är att utvärdera dem och se hur man kan gå vidare och använda våra gemensamma resurser för att inte utgifterna ska växa här.

En budget består som bekant – det behöver jag inte berätta i den här kammaren – av både utgifter och intäkter. Det är inte bara utgifterna som ska ses över utan också hur budgeten ska finansieras. Här handlar det om ett antal principer. Historiskt sett har utformningen av EU-budgetens inkomstsida, det som vi kallar för egna-medel-systemen, varit föremål för

en omfattande debatt. Det kommer det att bli den här gången också. Det handlar om finansieringskällor, rabatter – den brittiska till exempel – korrigeringsmekanismer och gemensamma skatteuttag. Det är det som kommer att diskuteras.

Vi menar från regeringens sida att reformer av egna-medel-systemen måste leda fram till en rättvis bördefördelning mellan medlemsländerna. Exakt hur det ska se ut återstår förstås att ta ställning till.

Vad gäller den komponent av egna medel som utgörs av tullar och jordbruksavgifter bör den på sikt försvinna i takt med att tullarna mot tredje land avvecklas. Men fram till dess är inriktningen att dessa pengar bör tillfalla EU-budgeten, bortsett från den del som medlemsländerna behåller själva för administrativa kostnader. Ett framtida inkomstsystem som baseras på medlemsländernas välbefinningsnivå är hållbart, genomskådligt och legitimt, men med oförändrade utgifter är det en situation som leder till att en del medlemsländer betalar oproportionerligt mycket.

En fråga som kommer att komma upp här och som är mycket kontroversiell handlar förstås om en gemensam skatt. Såväl kommissionen som Europaparlamentet och några medlemsländer har lanserat den här idén. Det grundläggande argumentet för att införa en direkt skattefinansiering är att det skulle minska de ofta långa och uppriivande förhandlingarna mellan medlemsländerna utifrån nettopositionsperspektivet och göra EU-budgeten mer autonom från medlemsländernas statsfinanser. Det är en bra målsättning, men jag tror inte på idén att införa en EU-skatt. Jag tror att det politiska motståndet mot detta, inte bara i Sverige utan i de allra flesta länder, är mycket kompakt.

Det kan finnas skäl att ta upp – jag hörde att ni var inne på det också – frågan om intern styrning och kontroll av de gemensamma medlen inom ramen för budgetöversynen. Det är, precis som flera ledamöter här har påpekat, ett problem att revisionsrätten inte kunnat leverera en positiv förklaring under de senaste 13 åren. Förbättrad styrning, förbättrad budgetkontroll skulle skapa förutsättningar för en mer trovärdig och ändamålsenlig styrning av de gemensamma medlen.

Hur vi ska prioritera en budget på 8 000 miljarder kronor kräver långa och omfattande diskussioner. Jag är väldigt glad att riksdagen har tagit initiativ till den här diskussionen. Jag hoppas att vi fortsatt kan föra en dialog kring detta och att den fortsätter också här utanför. För det handlar om trovärdighet. Hur ska vi kunna göra EU mer effektivt? Hur ska unionen kunna leverera det som medborgarna förväntar sig?

Budgetöversynen kommer troligen att sammanfalla tidsmässigt med det kommande svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Frankrike och Tjeckien ingår i den trio som vi har under 18 månader, och detta kommer att finnas med i vårt 18-månaders-program. Vi har från svensk sida drivit att detta ska vara en prioriterad fråga under 18 månader. Vi kommer att göra vårt bästa för att sända väldigt tydliga reformsignaler till kommissionen för att de ska beakta det i utformningen av kommande budgetramar.

(Applåder)

EU-nämndens ordförande:

Ett stort tack för den inledningen och redovisningen av regeringens prioriteringar! Då går vi in på frågerundan. Vi kommer att börja med en partirunda där jag kommer att bunta ihop några frågor så att vi ska hinna med åtminstone en frågeställare per parti, övriga i mån av tid.

Riksdagsledamot Susanne Eberstein (s):

Jag vill börja med att tacka statsrådet för en bra redovisning. Jag tror att vi är ganska överens om mycket. De här principerna låter väldigt bra, men risken är väl att när principerna möter verkligheten brukar principfastheten avta väldigt hastigt. I de flesta svenska synpunkter, och jag tycker att det nästan gäller alla här i rummet också, tycker vi nog att det går en alltför stor del till jordbruksstöd. Nästan ingen annan produktion har stöd på ett liknande sätt. Då vill jag ha reda på hur statsrådet tänker agera för att få en verklig förändring till stånd. Det räcker inte med att vi är överens i det här rummet eller att vi har konsensus i Sverige. Vi behöver väldigt många allierade. Vi behöver verkligen arbeta väldigt hårt med frågan. Jag vill gärna få en fundering från statsrådet när det gäller det. Hur tänker statsrådet agera?

EU-nämndens ordförande:

Moderat representant i den här rundan är jag själv. Jag vill också tacka så mycket för den här inledningen. Och vi har en ganska bred enighet i Sveriges riksdag om prioriteringar i den här riktningen.

När jag läste på inför i dag slog det mig med en viss glädje och ett visst hopp ändå att i gamla utfrågningar om prioriteringar var det strider om att hålla utgifterna begränsade. Inte för mycket över 1,2 procent av bni och sådant var vi rädda för då. Då konstaterar jag att i dag ligger det faktiskt strax under 1 procent. Lars Heikensten hade en utmärkt liten kurva över tid. Detta trots att unionen har tilldelats nya befogenheter, skärpt sig i områden som kostar pengar, till exempel det rättsliga och utri-kessamarbetet, och har tolv nya länder som har fullt med potentiella bidragsmottagare av flera olika slag. Det visar att det går att prioritera. EU glider inte iväg i en utgiftsökande riktning, vilket man ibland kan tro i debatten. Det går att prioritera, att göra viktiga gemensamma saker och hålla i plånboken samtidigt.

Det kan dock alltid bli bättre, förstås. Då vill jag understryka och återkomma till två aspekter som statsrådet tog upp, dels prioriteringar, dels effektivitet. Vad gäller prioriteringar är det intressant att titta på – och det måste vi nog göra – frågor som klimatåtgärder och ökat samarbete mot terrorismen. Det är oerhört viktigt att vi gör det inom ramar utan att det ökar utgifterna. Jag skulle vilja be statsrådet att återkomma till vad och hur vi kan prioritera ned. Det har naturligtvis antyttts. Men återkom gärna till det, till exempel inom ramen för hälsokontrollen.

Det andra är effektivitet. Revisionsrättens senaste årsrapport visade att under förra budgetperioden var det 28 procent av utgifterna för främst strukturfondsmedlen som inte gick åt. Då är min slutsats att de regionerna och människorna bevisligen har överlevt i alla fall och har det ganska bra. Det ser ut som det finns utrymme att ifrågasätta ganska radikalt. Till den diskussionen skulle jag vilja få med en diskussion om vad som är drabbade regioner. Hur prioriterar vi i det gemensamma strukturella stödet och sammanhållningsstödet? Vi kommer förhoppningsvis att få flera nya medlemsländer, till exempel krigshärjade länder på Balkan. Är det inte de som borde stå i fokus då för det gemensamma stödet till dem som verkligen har det allra svårast?

Den sista effektivitetsfrågan är förstas skattefrågan. Det finns alltid argument för att det vore effektivt att ha en skatt. Det är ibland ett lite byråkratiskt argument. Jag vill bara understryka hur viktigt det är för det folkliga stödet för EU att det bygger på tilldelade befogenheter, att människor och länder äger sina pengar och kan bestämma sig för att göra saker tillsammans. Då kan det bli lite krånglare, kan man tycka som kommissionär eller byråkrat. Men det får man ta i så fall. För EU finns till för människor och inte tvärtom.

Riksdagsledamot Staffan Danielsson (c):

EU har gemensamt beslutsfattande. Det är själva grunden i EU-samarbetet. Vi diskuterar hur omfattande det ska vara. När vi ändå träffas i EU-sammanhang är det också mellanstatligt samarbete länder emellan där vi har mycket erfarenhetsutbyte och diskussioner, vilket är fullt rimligt att ta lärdom av men där vi äger frågorna nationellt.

Det här dokumentet handlar rätt mycket om vad EU ska prioritera. Men min fråga är: Vad kan EU prioritera bort? Ligger vi optimalt nu, eller har det blivit lite för omfattande? Var kan man vara försiktig? Sixten Korkman nämnde arbetstidsdirektivet som ett exempel på en fråga om huruvida det ska ligga centralt eller om vi kan äga det nationellt. En fråga är: Vad kan vi prioritera bort?

Den andra frågan är: Vad ska vi prioritera? Vi är överens om att jordbruksmarknaden fungerar i världen och att stödets andel i jordbruket kommer att minska och ska minska. EU-kommissionen lyfte fram elva områden. Tre av dem handlar egentligen om klimat, energi och miljö, vilket Centerpartiet och jag tycker är väldigt viktigt. Jag vet att regeringen tycker det också.

Cecilia Malmström, EU-ministern, lyfte fram klimat och energi som ett område där det finns utrymme för nya utmaningar. Men jag uppfattade inte riktigt att det var med i ministerns slutsatser för regeringens räkning av vad Sverige ska prioritera. Frågan är om jag hörde fel. Jag utgår nog från att det ändå är en stark prioritet.

Statsrådet Cecilia Malmström:

Jag tycker att det är en fantastisk styrka att vi på det stora hela i Sveriges riksdag och regering är överens om inriktningen. Det ger oss allihop en mycket större kraft när vi försöker samla allierade och driva våra synpunkter. Vi kan förstås diskutera enskilda detaljer, men att vi överlag är eniga tycker jag känns väldigt bra.

Hur ska vi då argumentera för våra synpunkter? som Susanne Eberstein sade. Ungefär på det sätt vi brukar, genom att förhoppningsvis när det börjar närma sig slutet på april kunna skicka in en väldigt konkret och kraftfull skrivelse från den svenska regeringen. Jag hoppas att riksdagen kommer att göra det också och många andra, så att vi där för fram vårt. Redan nu pågår det förstås ett intensivt alliansbyggande. Både i formella och i informella sammanhang träffar jag och mina kolleger väldigt ofta ministrar från andra länder. Då tas detta alltid upp som en av de första punkterna. Vi försöker argumentera för hur vi ser på frågan. Jag tycker att det verkar som om vi i Sverige ligger långt framme i vårt tänkande här om man jämför med andra länder, men det finns en mottaglighet att diskutera det. Nästa vecka ska jag åka till Europaparlamentet och samtala med politiker som jobbar med budgetöversynen där också för att försöka få allierade att argumentera för vår ståndpunkt.

Precis som tidigare talare var inne på i svaret här finns det trots allt en förändring på gång inom EU. Vi är ganska eniga inom EU om att det finns ett antal stora frågor som vi måste ta oss an: klimatet, brottsbekämpningen, EU:s externa dimension, forskning, infrastruktur. Alla är också eniga om att budgeten inte kan öka. Då måste man prioritera. Många av de stora bidragsmottagarna när det gäller jordbrukspolitiken som Frankrike och Spanien är i en sådan fas att om några år kommer de om ingenting händer att själva vara nettobidragsgivare. Då har de insett att det är bättre att förekomma än att förekommas. Det pågår också en diskussion i de länderna. Jag träffade Spaniens statssekreterare för EU-frågor för bara någon vecka sedan. De har börjat tänka att det nu är deras tur att bidra, att de har fått väldigt mycket. Det händer faktiskt något. Sedan kommer det förstås att ta tid och vara svårt. De prioriteringar som jag nämner är något som alla länder talar om i dag. Alla vet att det kommer att kosta pengar.

De fattiga regionerna är förstås en av de stora frågorna som vi måste diskutera. Hur ska man definiera det? Vilka kriterier ska man använda? Det finns andra kriterier än bnp som gör att regioner kan vara extra drabbade i unionen eller ha svårigheter. Det kan vara klimat och avstånd, och så vidare. Det är en fråga som diskuteras kontinuerligt. Generellt sett bör större delen av pengarna gå till de regioner som har det tuffast och som är mest utsatta. Exakt hur det ska fördelas får vi väl återkomma till och diskutera. Där tycker jag inte att svaren finns riktigt ännu.

När det gäller skatten är vi nog helt eniga. Det finns ingen från svensk sida som kommer att driva den frågan, i alla fall inte från regeringens sida. Om det finns någon här, så ta gärna en diskussion. Jag bara menar att det finns ett antal principiella argument som är viktiga för att öka insynen och transparensen, men jag tycker inte att de är tillräckligt tunga för att man ska införa en EU-skatt av precis de skäl som ordföranden nämnde.

I fråga om arbetstidsdirektivet är det väl ingen hemlighet att vi gärna hade sluppit det. Det är trots allt kanske inte den stora frågan i budgetöversynen. Det vi måste diskutera är just vad som har ett europeiskt mervärde att finansiera tillsammans. Då är förstas klimat- och miljöfrågorna väldigt viktiga. Jag tror att de största insatserna där handlar om vad man nationellt gör, det handlar om handel med utsläppsrätter, det handlar om den typen av frågor. Men inom ramen för forskning finns det ganska mycket att göra gemensamt som man skulle ha i budgeten. Det är sådant som måste föras in i prioriteringarna och diskussionen.

Riksdagsledamot Christer Winbäck (fp):

I förra passet nämndes att det nordiska samarbetet i vissa frågor kunde vara positivt i det här arbetet. Då undrar jag: Ser statsrådet att just det nordiska samarbetet kan ge oss möjligheter och vara slagkraftigt i det framtida EU-arbetet? I så fall hur?

Riksdagsledamot Emma Henriksson (kd):

Tack för intressanta inlägg! Sixten Korkman hade kommit till slutsatsen att svenskar, finländare och danskar är lika som blåbär. Det är trevligt att höra, men jag tror kanske att vi behöver finna ännu fler likasinnade för att nå framgång i de här frågorna. Min fråga till statsrådet är: Hur arbetar regeringen för att hitta likasinnade? Och är det olika länder som vi kommer bättre överens med beroende på om det handlar om inkomstsidorna eller utgiftssidorna?

Riksdagsledamot Jacob Johnson (v):

Fru ordförande! Jag skulle vilja höra statsrådet utveckla lite grann hur hon ser på de elva politiska utmaningar som kommissionen har presenterat, om det är regeringens syn att det är dessa politiska utmaningar som EU står inför eller om det är några andra. Ibland diskuteras det till exempel att det finns ett demokratiskt underskott i unionen. Jag vet inte om statsrådet tycker att det är en viktig fråga.

När det gäller de presenterade principerna för budgetöversynen, subsidiaritet, EU-mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning, undrar jag om det är en viktighetsordning i den prioriteringen, om det är subsidiariteten som är viktigast. Där saknar jag kanske något om hållbar utveckling som en viktig princip. Jag saknar också i de preliminära slutsatserna miljöfrågorna och klimatfrågorna, som Staffan Danielsson nämnde tidigare. De är inte med som de tre viktigaste sakerna.

Riksdagsledamot Max Andersson (mp):

Jag får tacka ministern för en intressant föredragning, men min fråga tänkte jag i första hand ställa till Sixten Korkman. Som jag har förstått det är grundproblemet med EU:s budget att man först fastställer inkomster och utgifter, och sedan får nettobetalingarna bli det de blir. Man fastställer inte utgiftsbudgeten utifrån vad som är klokt och vettigt och skapar ett europeiskt mervärde utan i stället utifrån att medlemsländerna driver utgiftsbudgeten som ett medel för att få så stora nettoinbetalningar som möjligt. Jag tycker att det var ett mycket intressant förslag från Sixten Korkman att man i stället skulle börja med att fastställa nettobetalingarna. Jag undrar: Är det ett realistiskt förslag? Vilka krafter är det som skulle tjäna på det? Och vilka politiska krafter är det som skulle motarbeta det?

Sixten Korkman:

Jag tycker att tolkningen var alldeles riktig. Min poäng är att eftersom vi inte kommer förbi det faktumet – vi kan beklaga det – att medlemsländerna fäster så stor vikt vid nettopositionen, som ändå inte är särskilt viktig i det stora perspektivet, så snedvrider det. Vi hade diskussioner för fem år sedan i Bryssel om man inte kunde satsa mer i den budget som vi nu håller på med, 2007–2013, på forskning för att göra Europa konkurrenskraftigt mot USA. Det stupade på att de nya medlemsländerna ansåg att de inte är konkurrenskraftiga. Om det spenderas mer på forskning kommer det i alla fall att gå till England, Frankrike och kanske Norden, men de är inte attraktiva. Så de blockerade det helt enkelt. Det gick aldrig framåt. Det tycker jag är synd. Därför tycker jag att det vore viktigt om man kunde koppla från frågan om nettoposition. Då kunde man mer rationellt fatta beslut om utgifterna. Ingen skulle då förutsätta att man måste vrida dem i en viss riktning för att tjäna på det hela.

Om det är realistiskt vet jag inte, men helt orealistiskt kan det väl inte vara. Vi har ju gått starkt i en riktning mot allt fler och fler korrigeringsmekanismer, speciellt som Sverige fick igenom sin 1999 i Berlin, om jag minns rätt. Det är Sverige, Holland och andra. Det är inte bara England. Vi har gått i en sådan riktning. Om man följer det spåret rakt ut leder det till att man kommer överens om fördelningen av bördan och inte bakvägen via en korrektionsmekanism utan mer öppet, transparent och enkelt. Om det är realistiskt vet jag inte. Jag tycker i alla fall att det är värt att ha en debatt om det.

Statsrådet Cecilia Malmström:

Det var två frågor som handlade om allierade och samarbete. Det nordiska samarbetet, där vi numera inkluderar våra baltiska vänner, har vuxit sig starkare på många sätt inom EU. Vi har inom ramen för utrikespolitiken och Gaerc, de allmänna rådsmöten där jag och utrikesministern deltar,

alltid gemensamma frukostar där vi diskuterar agendan i förväg och försöker se var vi kan hitta gemensamma frågor. Ibland är vi inte överens. Ibland är vi det. Men då vet vi i alla fall, och så kan man stötta varandra. Det finns naturligtvis en mycket stark värdegemenskap mellan de nordiska länderna och de baltiska länderna och en sakpolitisk överenskommelse i många frågor, inte alla. Men det vore vanskligt om vi skulle tro att det var den enda gemenskapen. Vi måste hitta allierade över hela unionen. Där varierar det beroende lite grann på sakfrågan.

I just den här frågan finns det faktiskt potentiellt allierade runt omkring i unionen. Det gäller bara att hitta dem och att argumentera. Det är ett arbete som kräver mycket tid, naturligtvis, men som jag tror är nödvändigt för att visa på att det här är synpunkter som kommer från en bred krets av medlemsländer, både nya och gamla, nord och syd och traditionella frihandelsvänner och mer protektionistiskt lagda länder, om jag uttrycker mig så. Det finns olika dimensioner och skiljelinjer. Där söker vi allierade. Budgetfrågan är en sådan fråga där vi har traditionella allierade i länder som är mycket frihandelsorienterade när det gäller avreglering av jordbrukspolitiken. Men det finns allt fler allierade i andra länder, inte minst bland de nya.

När det gäller principerna för hur budgeten ska ses över finns det ingen prioritering utan bara ett antal vägledande principer om hur vi ska se över budgeten, hur pengarna ska användas. Jag menar att de är viktiga. Vi kan samarbeta inom en mängd områden inom EU, men det är inte nödvändigt att allt finansieras tillsammans. Våldigt många åtaganden inom klimat- och miljöpolitiken i dag är gemensamma åtaganden, gemensamma datum, siffror, procent, kontrollstationer. Mycket ska göras nationellt. En del behöver göras europeiskt. Vad behöver finansieras europeiskt? Där är inte svaren givna. Det är en hel del på forskningsområdet. Det betyder inte att miljö- och klimatfrågan inte är en av de absolut mest prioriterade för både EU och regeringen och kommer att bli det inför vårt svenska ordförandeskap.

Där vill jag verkligen lugna ledamöterna. Hållbar utveckling är något som vi försöker få att genomsyra allt vi gör inom EU. Det var mer budgetöversynsprinciper som jag försökte redogöra för. Vi måste tvinga oss hela tiden att tänka: Vad ska vi finansiera gemensamt? Var finns det ett europeiskt mervärde? Det behöver inte alltid gå hand i hand med vad vi ska fatta för beslut gemensamt.

EU-nämndens ordförande:

Tack för det! Jag ska nu göra det som gör ordföranden minst populär av alla, nämligen börja avrunda debatten trots att jag har en handfull ytterligare talare på listan. Vi måste av flera olika skäl hålla oss ganska mycket till tiden.

Statsrådet frågade just om riksdagen kommer att fortsätta att engagera sig i det här. Det är där jag vill ta min utgångspunkt för själva avrundningen.

Jag vill tacka alla som har kommit med inlägg, framför allt statsrådet, Lars Heikensten och Sixten Korkman men också ledamöter och andra. Jag vet att vi har forskare, journalister med flera på plats, Europaparlamentarikerna inte minst, som kommer att delta på olika sätt i den här processen. För den har, som sagt, bara börjat.

Riksdagens arbete med frågan har också bara börjat. Vi insåg redan i somras att vi måste göra något av det här för att stimulera till debatt och diskussion här i huset i berörda utskott men också utanför. Finansutskottet kommer, som Stefan Attefall sade i början, att skriva ett utlåtande. Det kommer att läggas fram i kammaren med debatt och beslut enligt alla konstens regler. EU-nämnden kommer att yttra sig till finansutskottet. Det kommer, såvitt jag vet, även flera berörda fackutskott att göra. Det innebär att riksdagen kommer att behandla den här frågan ordentligt – det kan jag lova – och följa den, både på djupet, på bredden och framför allt öppet. I det arbetet är ni välkomna att fortsätta att delta och att följa det på olika sätt.

Ett sätt är att se den här utfrågningen i repris i SVT 24. Den kommer att sändas tisdagen den 11 december kl. 10–12. Det är för er som inte har följt det på webb-tv eller här i lokalen i dag. Det kan ni tipsa dem om som inte kunde vara med här.

Som statsrådet sade inbjuder kommissionen alla, även enskilda, organisationer, partier, vad det nu kan vara, inte bara regeringar och parlament, att komma med sina inspel i den här budgetöversynen. Det vill jag gärna understryka att alla är välkomna att göra. Det är därför vi har lagt på bilden med mejladressen som man alltså är alldeles fri att använda: budget-review@ec.europa.eu.

Nu undrade Lars Wohlin utan mikrofon om finansutskottet kommer att inbjuda Europaparlamentarikerna. Den frågan får jag be er att ta upp med finansutskottets kanslichef Ingvar Mattsson efter utfrågningen, för vi måste börja avrunda nu. Jag kan dock försäkra att jag själv är mycket glad att se Europaparlamentariker från flera läger på plats i dag, eftersom ni har ett särskilt ansvar i den här processen. Som nationell parlamentariker ser jag fram emot att jobba ihop i största allmänhet. Sedan får ni ta detaljerna med finansutskottets kansli.

Det sista jag ska säga är att senast den 15 april är alla välkomna med sina inlagor till kommissionen. Följ det här i riksdagen! Kontakta regeringen! Ju bättre inspel i början av processen desto bättre resultat blir det förhoppningsvis framöver. Det är viktigt, inte minst under och inför det svenska ordförandeskapet.

Tack alla ni som kunde vara med i dag! Fortsatt lycka till, till alla berörda med det här arbetet!

Bilder från utfrågningen

Bild 1

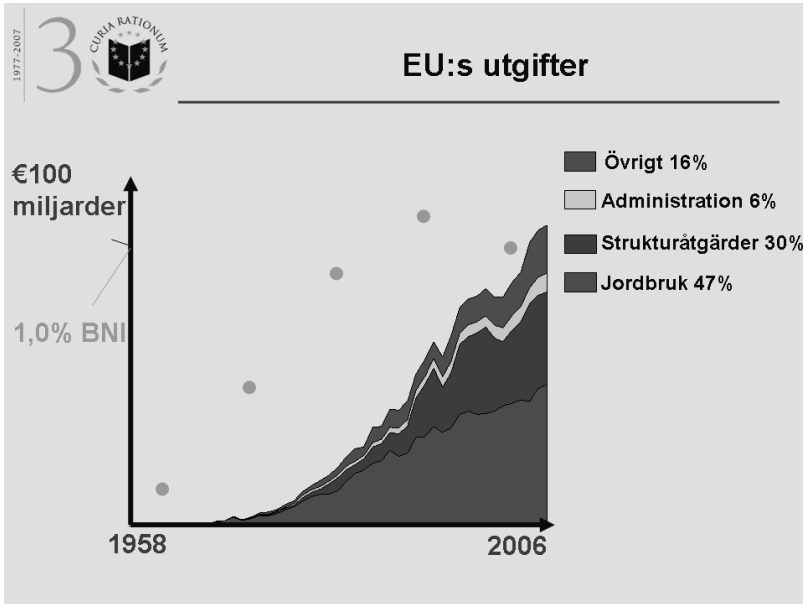


Bild 2

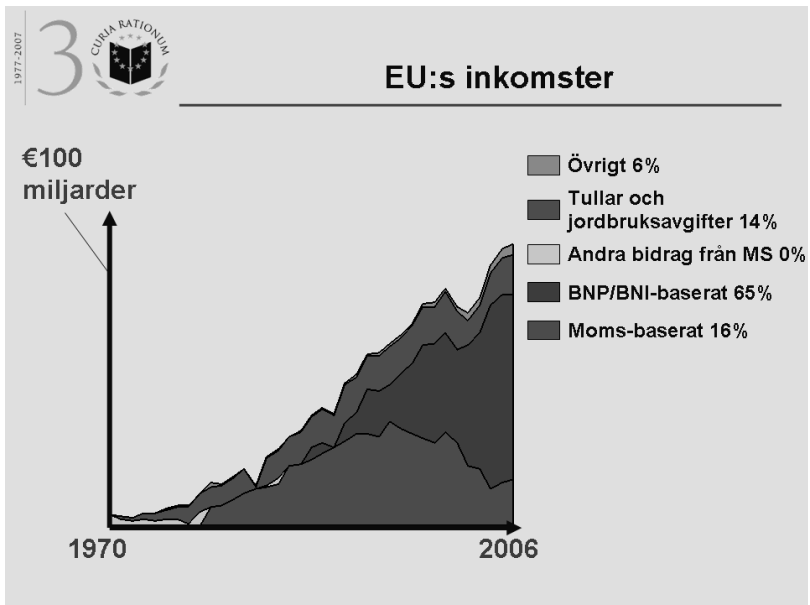


Bild 3

1977-2007 3 CURIA RATIONUM

EU:s utgifter som andel av totala offentliga utgifter

| | EUs budget | Nationella budgetar | EU totalt | EU budget/ EU totalt |
|------------|------------|---------------------|-----------|----------------------|
| Jordbruk | 0,39% | 0,16% | 0,55% | 70,9% |
| Forskning | 0,04% | 0,63% | 0,67% | 6,0% |
| Utbildning | 0,01% | 5,24% | 5,25% | 0,2% |
| Bistånd | 0,03% | 0,32% | 0,35% | 8,6% |

Procent av EU BNI 2005

Bild 4

1977-2007



Ett analytiskt ramverk

Alla offentliga utgifter


- Ett uttalat politiskt **mål**?
- Finns det **skäl** för **offentliga insatser**?
Nattväktarstaten, Marknadsmisslyckande (effektivitetsskäl – individ/stat), Utjämning (jämlighetsskäl – mellan individer)
- Är utgifter en **lämplig metod**? Jämför reglering

Utgifter på EU-nivå

- Finns det **skäl** att lägga de offentliga insatserna på en **högre nivå** än den nationella?
Nattväktarstaten, Marknadsmisslyckande (effektivitetsskäl – stat/EU), Utjämning (jämlighetsskäl – mellan länder/regioner)
- **Vilja till samordning** eller **konvergens**?
- **Fokus extra viktigt** – liten budget

Bild 5


1977-2007



En ny budgetstruktur

| | Budget- utfall 2006 | Sapir (2003) | Gros & Micossi (2005) | Núñez Ferrer (2007) |
|---|------------------------------------|-----------------|-----------------------------|---------------------------|
| Forskning, infrastruktur, utbildning | 8% (hela s.k.inre politik) | 45% | 37,5% | 26% |
| Sammanhållning | 30% | 40% | 30% | 26% |
| Jordbruk | 47% | 15% | | |
| Miljö | delvis i jordbruk och inre politik | | 10% | 21% |
| Utrikespolitik och bistånd | 7% (inkl. anslutning) | | 7,5% | 16% |
| Frihet, säkerhet och rättssamarbete | någon % i inre politik | | 7,5% | 11% |
| Försvar | | | 7,5% | |


Bild 6



Precisare mål

- **Oprecisa mål** leder till **låg styreffekt**.
- **Komplexa målbilder - problem** för **revision** och **utvärdering**.
- **Negativt** för **lärande**, **effektivitet** och **ansvarsutkrävande**.

Bild 7



Tydligare ansvarsförhållanden

- **Vad** ska spenderas **centralt** och **lokalt**? System med **“mervärde”** ofta naturligt **centrala**. **Sammanhållningsstöd** som **“potter”** till medlemsländer.
- **Separera** kommissionens **ansvar** från medlemsländernas.
- **Politiska** och **strategiska frågor centralt**. **Verkställande** i **myndigheter**.
- **EU:s komplexa struktur** försvårar **ansvarsutkrävande** på central nivå, men **också** inom **enskilda myndigheter** och **program**.

Bild 8

1977-2007




Bättre incitament och sanktioner

- ➔ **Tryck att spendera** pengar - **dåliga incitament.**
- ➔ **Ekonomiska incitament ofta effektivare** än administrativa regler.
- ➔ Viktigt fundera på **styrande kriterier, fokusera på output** istället för input.
- ➔ **Sanktionssystem finns, men måste användas.**
- ➔ **Mycket utvärdering** görs, **men** inte oberoende. Resultaten **sällan relevanta** för det mer **övergripande perspektivet. Data behövs.**

Bild 9

1977-2007



Avslutning

- ➔ EU **mer än en budget. Inre marknaden, östutvidgningen etc. viktigare.**
- ➔ **Ekonomiska analyser** ger **klara slutsatser.** I hög grad Sveriges position. Uppgiften främst att **utveckla politisk argumentation.**
- ➔ Fokusera också på systemfrågor. **Specifikare mål, tydligare ansvarsförhållanden** och **bättre incitament** behövs. Koppla budgetfrågor och kontroll. **Utveckla tillsammans med andra länder.**
- ➔ **Använd ordförandeskapet.**