



Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om EU:s långtidsbudget för perioden 2007-2013

Utrikesdepartementet

2004-03-17

Dokumentbeteckning

KOM(2004)101

Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: Bygga en gemensam framtid: Politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007-2013

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 10 februari 2004 ett förslag till långtidsbudget för perioden 2007-2013 i en union med 27 medlemsländer. I förslaget anges de politiska prioriteringarna för det europeiska samarbetet på medellång sikt. Det fastställer också ett tak för EU:s utgifter för nästa budgetperiod och anger fördelningen mellan utgiftskategorier. Vidare innehåller förslaget riktlinjer för hur systemet för finansieringen av de gemensamma utgifterna kan ändras.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Kommissionen anger tre utgångspunkter för sitt meddelande:

1. EU måste utvecklas från en renodlad ekonomisk marknad till en region som kännetecknas av god tillväxt och hög sysselsättning enligt de mål om hållbar utveckling som EU:s stats- och regeringschefer lade fast vid Europeiska rådets möte i Lissabon år 2000.
2. Medborgaren ska stå i centrum för det europeiska samarbetet – ett EU-medborgarskap måste ge konkreta rättigheter och skyldigheter, särskilt vad gäller frihet, rättvisa och säkerhet.

3. Unionens roll som global ekonomisk aktör måste kompletteras med en roll som global politisk aktör.

Dessa utgångspunkter avspeglar sig i tre övergripande prioriteringar för det europeiska samarbetet under nästa budgetperiod:

1. Hållbar utveckling. Kommissionen vill förstärka de åtgärder inom Lissabonprocessen som bidrar till ökad tillväxt och sysselsättning i EU. Det handlar om åtgärder för att t.ex. främja företagens konkurrenskraft på den inre marknaden, stimulera forskning och utveckling, förbinda medlemsländerna genom ett EU-nätverk samt förbättra kvaliteten på utbildningen. Dessa åtgärder kompletteras med en socialpolitisk agenda för att bistå det europeiska samhället att hantera och föregripa förändringar.

Kommissionen anser att EU:s sammanhållningspolitik utgör ett väsentligt bidrag till hållbar utveckling och föreslår därför en förstärkning av politikområdet. Nuvarande mål ersätts med tre nya – konvergens, regional konkurrenskraft och sysselsättning samt europeiskt regionalt samarbete. Fokus i det första målet kommer att ligga på insatser i de minst utvecklade medlemsländerna och regionerna, medan den andra avser åtgärder utanför dessa regioner i syfte att hantera behov som kan uppstå till följd av snabba ekonomiska och sociala förändringar. Det tredje målet, europeiskt regionalt samarbete bygger på erfarenheterna från det nuvarande initiativet INTERREG och ska bidra till en konkurrenskraftig och hållbar ekonomi i regioner som delas av nationella gränser.

Ett långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser – jordbruk, fiske och miljö - anses utgöra viktiga bidrag till att nå målen för hållbar utveckling. För den traditionella jordbrukspolitiken föreslås inte några förändringar – det s.k. Brysseltaket för jordbruksutgifterna ligger fast t.o.m. 2013.¹ Kommissionen föreslår dock att samtliga utgifter som avser stöd till landsbygdsutveckling sammanförs till en fond för landsbygdsutveckling. Avseende finansieringen av utgifterna för fiskeripolitiken sammanförs alla nuvarande budgetmedel, inklusive fiskets strukturfondsmedel, till en fond under naturresursrubriken. Ett nytt finansiellt instrument för miljön ersätter nuvarande budgetlinjer på miljöområdet.

2. Europeiskt medborgarskap. Detta begrepp används här av kommissionen med en ny innebörd som inte tolkar det traditionella medborgarskapsbegreppet utan uttrycker vissa rättigheter, skyldigheter och krav som medborgarna i EU ska kunna ställa på unionen. Det rör ett flertal

¹ EU:s stats- och regeringschefer beslutade i Bryssel i oktober år 2002 att lägga fast ett tak för jordbruksutgifterna för perioden 2007-2013, motsvarande 2006 års utgiftsnivå uppräknad med en procent per år.

Kommissionen menar att frihet, säkerhet och rättvisa utgör grundvärderingar i den europeiska samhällsmodellen och att gemensamma insatser krävs för att dessa ska upprätthållas. Det gäller åtgärder för att få till stånd en integrerad förvaltning av unionens yttre gränser, t.ex. genom inrättandet av en europeisk kår för gränsbevakning, en gemensam asylpolitik och gemensamma åtgärder på invandringsområdet. För att garantera rättvisa och säkerhet vill kommissionen utveckla och förstärka institutioner som Europol, Europeiska polisakademien och Eurojust. Vidare prioriteras brottsbekämpning genom en starkare inriktning på brottsförebyggande åtgärder.

Kommissionen menar att EU-medborgarna ska ges tillgång till grundläggande varor och tjänster på gemenskapsnivå och kopplar även begreppet om medborgarskap till främjandet av europeisk kultur och mångfald. Enligt kommissionen förväntar sig EU-medborgarna tillgång till grundläggande varor och tjänster som t.ex. sjukvård, energiförsörjning, telekommunikationer och postservice. Kommissionen menar att detta kan kräva gemensamma ramar så att medlemsländerna kan göra de relevanta politiska valen på dessa områden. Åtgärder på det kulturpolitiska området kan omfatta åtgärder för att stödja interkulturell dialog och samarbetsprojekt mellan flera medlemsländer, spridning av europeisk film och TV-program samt ungdomsutbyte och volontärarbete.

3. EU som global partner. Kommissionen föreslår att alla åtgärder inom ramen för EU:s yttre förbindelser samlas under denna budgetrubrik. Syftet är bl.a. att tydliggöra unionens roll inom säkerhetspolitik, handel, bistånd, men också den inre politikens roll i de yttre förbindelserna.

Politiken delas in i tre målområden – EU och dess grannskap, EU som uthållig utvecklingspartner och EU som global aktör. I det första området framhålls EU som regional ledare både i det direkta närområdet och globalt. Det utvidgade Europa skapar också stabilitet i dess omnejd – ett slags ringar på vattnet när unionens inre politik också utövas i dess närområde. Inom det andra området ryms utvecklingsbistånd och handelssamarbete liksom EU:s normativa roll multilateralt. Detta får anses motsvara länder och samarbete under rubriken utvecklingssamarbete i Fördraget. Det tredje området avser i första hand unionens säkerhetspolitiska roll – GUSP, fredsoperationer, massförstörelsevapen, forskning och utveckling avseende säkerhet etc.

För att säkra måluppfyllelsen i nästa finansiella perspektiv vill kommissionen upprätta en färdplan. Denna ska omfatta mål, instrument och indikatorer samt en tidsplan för mätning av måluppfyllelse och vara inriktad på det övergripande målet om hållbar utveckling enligt Lissabonstrategin. I samma syfte, dvs. att förbättra måluppfyllelsen i EU-politiken, eftersträvas förenklade utbetalningsinstrument i budgeten, bl.a. enligt principen ett instrument per politikområde, en fond per program. Det gäller på både området för intern politik och yttre förbindelser.

Kommissionen anser att de framtida budgetramarna måste vara mer samstämmiga med Europaparlamentets och kommissionens mandatperioder, bl.a. för att öka parlamentets delaktighet i budgetarbetet. Fr.o.m. 2014 vill kommissionen därför att budgetramarna ska täcka en period av fem år. Övergångsvis kommer dock även nästa långtidsbudget att omfatta sju år, dvs. perioden 2007-2013.

För att bättre avspegla de allmänna politiska målen i EU-samarbetet och ge ett handlingsutrymme för oförutsedda förändringar föreslås antalet utgiftsrubriker i budgeten minska från nuvarande åtta till fem:

1. Den första rubriken syftar till att *öka konkurrenskraften och sammanhållningen för en hållbar tillväxt* och har två underrubriker:

1a. *Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning*. Denna underrubrik omfattar utgifter för forskning och innovation, utbildning, EU-nätens säkerhet och miljövänlighet, stöd till en integrerad inre marknad med tillhörande åtgärder samt åtgärder på det socialpolitiska området.

1b. *Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning*. Utgifterna i denna underrubrik ska bidra till att öka sammanhållningen i de minst utvecklade medlemsländerna och regionerna, komplettera EU-strategin för hållbar utveckling utanför de mindre gynnade områdena samt stödja samarbetet mellan olika regioner.

2. *Långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser*. Utöver utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitikerna och den gemensamma fiskeripolitiken, kommer rubriken också att omfatta utgifter relaterade till miljön.

3. *EU:s medborgare, frihet, säkerhet och rättvisa*. Rubriken omfattar åtgärder som gäller frihet, samt rättsliga och inrikes frågor.

4. *EU som global partner*. I denna rubrik ingår all extern verksamhet, inklusive handel, bistånd, föranslutningsinstrumenten, grannskapspolitiken, fattigdomsbekämpning, förebyggande och hantering av kriser i civilsamhället. Den kommer också att omfatta alla nuvarande reserver för katastrofhjälp och lånegarantier och Europeiska utvecklingsfonden när den väl integrerats i EU-budgeten.

5. *Administration.* Denna rubrik avser utgifter för andra institutioner än kommissionen samt pensioner och Europaskolor. Kommissionens administrativa utgifter kommer att kopplas direkt till driftsutgifterna enligt principen om verksamhetsbaserad budgetering.

Kommissionen föreslår tre nya instrument för att öka flexibiliteten i budgeten:

1. *Årlig översyn* av taken i det finansiella perspektivet med möjlighet att ändra taken. Detta ska ske i form av ett trepartsmöte mellan parlamentet, rådet och kommissionen före presentationen av de preliminära förslagen till årlig budget.

2. *Flexibel omfördelning.* Detta instrument ger budgetmyndigheten en möjlighet att omfördela anslag - inom vissa gränser - mellan olika utgiftsrubriker. Utgifterna för sammanhållning och landsbygdsutveckling ska undantas från denna möjlighet.

3. *Fond för tillväxtjustering.* Denna fond på upp till 1 miljard euro per år görs tillgänglig för åtgärder under utgiftsrubriken för konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning. Därutöver kan tillkomma maximalt 1 miljard euro per år av icke-utnyttjade åtaganden under utgiftsrubrik 1b.

Meddelandet berör endast kortfattat EU-budgetens inkomstsystem, dvs. finansieringen av de gemensamma utgifterna. Två aspekter lyfts fram:

1. *Systemet för egna medel.* Kommissionen redovisar den kritik som finns mot systemet – brist på tydlighet för EU-medborgarna, begränsat finansiellt oberoende och systemets komplexitet. För att åtgärda dessa problem resoneras kring införandet av någon form av EU-skatt. Tre alternativ anges: en företagsskatt, en renodlad momsaserad avgift och en energiskatt. Kommissionen är inte mer konkret än så, men skriver att det inte skulle vara fråga om att förändra den totala skattebördan för EU:s medborgare. Den rapport om finansieringen av EU:s utgifter som kommissionen ska presentera före sommaren 2004 kommer att innehålla en analys och slutsatser i denna fråga.

2. *Justering av budgetära obalanser.* Samtidigt som kommissionen betonar att Europeiska unionen är en solidarisk gemenskap där det alltid kommer att finnas nettobidragmottagare och nettobetalare till EU-budgeten, erkänner den att vissa budgetobalanser kan vara bekymmersamma. Av detta dras slutsatsen att en justering av alltför stora obalanser kan framstå som nödvändig. Kommissionen tar uttryckligen ställning för införandet av en nettokorrigeringsmekanism som skulle motverka överdrivna nettobidrag från medlemsländerna till EU-budgeten. Däremot anges inte hur en sådan mekanism ska utformas – vilka utgifter som ska ingå, vilka procentsatser och

tröskelvärden som ska gälla etc. Kommissionen avser att återkomma till dessa frågor när de konkreta lagstiftningsförslagen presenteras.

2003/04:FPM76

Kommissionens förslag till nytt finansiellt perspektiv innebär en kraftig successiv ökning av såväl åtaganden som betalningar fram till år 2013.² Kommissionen föreslår en genomsnittlig åtagandenivå under nästa finansiella perspektiv på 1,26 % av EU:s BNI, medan genomsnittet för betalningarna är 1,14 %. EU-budgetens andel av BNI år 2003 uppgick till 0,95 %. Det totala anslaget för åtaganden år 2013 är 158 miljarder euro, medan anslaget för betalningar samma år uppgår till 143 miljarder euro. Jämfört med 2003 års budget kommer betalningarna år 2013 att öka med nästan 60 % (räknat i 2004 års priser).

År 2013 beräknas ca 48 % av medlen gå till budgetrubrik 1, hållbar tillväxt (varav en tredjedel går till konkurrenskraft och två tredjedelar till sammanhållning), 36 % till budgetrubrik 2, hållbar förvaltning och skydd av naturresurser (varav tre fjärdedelar går till traditionellt jordbruksstöd), 2 % till budgetrubrik 3, medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa, 10 % till budgetrubrik 4, EU som global partner samt 3 % till budgetrubrik 5, administration. Vid en jämförelse mellan åtagandena för år 2006 i nuvarande finansiella perspektiv och åtagandena för år 2013 i nästa finansiella perspektiv sker de största ökningarna på områdena för konkurrenskraft, medborgarskap och EU som global partner. Åtagandena för administration, sammanhållning och naturresurser ökar i mindre utsträckning.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inte några formella förslag till lagtexter. Kommissionen förväntas presentera lagtexterna senast i början av juli 2004 och först när de är beslutade påverkas gällande svenska regler.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kommissionens förslag till långtidsbudget skulle år 2013 omfatta åtaganden motsvarande 38 miljarder kronor i svensk EU-avgift (räknat i 2004 års priser). Jämfört med Sveriges EU-avgift år 2003, vilken uppgick till 24 miljarder kronor, skulle detta således innebära en avgiftsökning med ca 60 %. Ytterligare analyser krävs för att kunna bedöma förslagets effekter på det svenska återflödet från EU-budgeten och därmed hur den svenska

² Det finns två typer av anslag i EU-budgeten - åtaganden och betalningar. Medan åtagandena ska täcka alla de rättsliga åtaganden som får ingås på ett område under det aktuella budgetåret – det handlar ofta om fleråriga åtaganden – täcker betalningarna de utgifter som krävs under året för att uppfylla åtaganden gjorda samma år eller tidigare. Medlemsländernas avgifter till EU-budgeten baseras på utfallet för betalningar.

nettopositionen påverkas. Preliminärt står dock klart att även om återflödet kan öka något, kommer ökningen av den svenska EU-avgiften att vara avsevärt större. Därmed måste vi räkna med en försämrad nettoposition för Sverige.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen avvisar den mycket kraftiga samlade expansion av unionens budget som föreslås. Regeringens bestämda uppfattning är att en budget på högst 1,00 % av EU:s BNI väl rymmer de utgifter som gemenskapen finner angelägna inom den kommande perioden. Det inkluderar viktiga satsningar bl.a. inom områdena tillväxt, yttre relationer och rättsliga och inrikes frågor. Tydliga prioriteringar måste göras inom framförallt sammanhållningspolitiken. Den måste koncentreras på de nya medlemsländernas behov. Regeringen menar att det inte är rimligt att satsa omkring hälften av sammanhållningspolitiken i EU15, bl.a. genom generösa utfasningar av stöd till regioner som inte längre är berättigade stöd. Beträffande budgetnivån anser Regeringen att det är viktigt att i första hand resonera i termer av åtaganden och inte i utbetalningar. I sitt förslag har kommissionen byggt in betydande eftersläpningar av utbetalningarna. Gjorda åtaganden ska förr eller senare betalas, därför kan inte åtaganden vara mer än marginellt högre än betalningarna sett över en sjuårsperiod. Regeringen stöder förslaget att närmare koppla EU:s politiska prioriteringar till utgifterna i den gemensamma budgeten. Regeringen välkomnar också förslaget om en generell nettokorrigeringsmekanism, även om utformningen i detalj återstår att diskutera.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett antal medlemsländer (Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna, Österrike och Sverige) har i ett gemensamt brev till kommissionen klargjort att de inte kan acceptera att EU-budgeten för perioden fr.o.m. 2007 överskrider 1,00 % av unionens samlade BNI. Spanien, Portugal och Grekland stöder kommissionens förslag till höjning av utgiftsnivån. De nya medlemsländerna har i huvudsak intagit en avvaktande hållning. Eftersom meddelandet nyligen har presenterats finns det inte några definitiva ståndpunkter kring de olika delarna i förslaget. Medlemsländerna stöder dock generellt inriktningen i meddelandet på åtgärder för att nå Lissabonmålsättningarna om tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling. Även de ökade ambitionerna för rättsliga och inrikespolitiska frågor samt yttre förbindelser välkomnas. Den totala budgetnivån lär bli den stora stöttestenen i förhandlingarna där skiljelinjen går mellan nettobetalare och nettomottagare. Denna diskussion kommer särskilt att fokusera på storleken på anslaget för EU:s sammanhållningspolitik. Nettobetalarna till EU-

budgeten vill begränsa dessa utgifter, medan nuvarande stora mottagarländer värnar om återflödet från strukturfonderna. Reaktionen från de nya medlemsländerna är generellt försiktiga, men drar åt det expansiva hållet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet avser att i slutet av april ta ett beslut om ett betänkande om meddelandet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser (GAERC) kommer att ha en samordnande roll i förhandlingsprocessen. I övrigt kommer meddelandet under våren att behandlas i Coreper och en särskild ad hoc-arbetsgrupp. Det irländska ordförandeskapet har siktet inställt på att lämna en rapport till Europeiska rådet, dvs. stats- och regeringscheferna, i juni 2004. Kommissionen kommer därefter att lägga de lagstiftningsförslag som konkretiserar meddelandet. Rådets fleråriga handlingsprogram slår fast att en politisk överenskommelse om perspektivet bör nås i juni 2005.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 272 i Fördraget är budgetmakten delad mellan Europaparlamentet och rådet. Europaparlamentet, rådet och kommissionen har dock ingått ett avtal – det interinstitutionella avtalet (IIA) – som fastställer tak för utgiftskategorierna i EU-budgeten och som ska respekteras i den årliga budgetprocessen. IIA i sig har inte någon rättslig grund i Fördraget.

3.3 Fackuttryck/termer

- BNI – Bruttonationalinkomst är summan av alla inkomster av arbete och kapital som ett lands innevånare erhåller under ett år, oavsett om inkomsterna genereras inom eller utom landets gränser (att jämföra med BNP, bruttonationalprodukt, som är det sammanlagda värdet av de varor och tjänster som produceras i ett land under en viss period).

Egna medel – EU-budgetens intäkter

Finansiellt perspektiv – Fleråriga utgiftsramar för EU-budgeten

