



Finansdepartementet

2016-07-13

Dokumentbeteckning

SEC (2016) 280

Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2017

Sammanfattning

Den 30 juni 2016 presenterade kommissionen sitt förslag till årsbudget för 2017. Enligt kommissionen ska budgeten 2017 prioritera å ena sidan sysselsättning, tillväxt och investeringar och å andra sidan bemöta utmaningarna inom migration, terrorism och organiserad brottslighet. De största procentuella ökningarna i åtaganden jämfört med år 2016 föreslås inom rubrikerna 1a Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning (11 procent), 1b Ekonomisk social och territoriell sammanhållning (5,4 procent) och 3 Säkerhet och medborgarskap (5,4 procent).

Regeringen anser att EU:s årsbudget ska präglas av budgetrestriktivitet och att den slutligt antagna budgeten för år 2017 med god marginal ska rymmas inom den fleråriga budgetramen för åren 2014-2020. Regeringen förespråkar tillräckliga marginaler mellan utgiftstaken i budgetramen för de olika utgiftsrubrikerna och de beslutade budgeterade utgifterna i årsbudgeten. Mot bakgrund av detta och inför den kommande förhandlingen med Europaparlamentet, kommer regeringen att driva en restriktiv linje under budgetförloppet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Enligt artikel 314 i fördraget om EU:s funktionssätt ska rådet och Europaparlamentet fastställa unionens årliga budget med ett särskilt budgetförlopp, som tar sin utgångspunkt i det ordinarie lagstiftningsförloppet.

Budgeten är uppdelad i fem utgiftsrubriker som tillsammans ska rymmas under den fleråriga budgetramen. Varje utgiftsrubrik är i sin tur indelad i

olika politikområden. Budgeten är uppdelad i åtagande- och betalningsanslag. Åtagandanslagen anger hur stora åtaganden som EU får ingå under året och betalningsanslagen anger betalningar från EU-budgeten under budgetåret med anledning av nya och redan gjorda åtaganden. Kommissionen antog sitt förslag till EU:s årsbudget för 2017 den 30 juni 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till årsbudget utgår från de budgettak som är fastlagda för 2017 i den fleråriga budgetramen, den s.k. MFF (Multiannual Financial Framework) för 2014-2020. Budgettaken för åtaganden år 2017 är högre än taken för 2016, med undantag för rubrik 2 Hållbar tillväxt: naturresurser som har ett lägre tak detta år. Kommissionens förslag till åtagandanslag för 2017 uppgår till 157 658 miljoner euro, vilket motsvarar en ökning med 1,7 procent jämfört med budgeten för 2016. Förslaget lämnar en marginal till taket för åtaganden på 815 miljoner euro. I förslaget föreslås bl.a. en mobilisering av globala åtagandemarginalen med 1 265 miljoner euro i enlighet med överenskommelsen om EFSI, Europeiska fonden för strategiska investeringar.

Betalningsanslagen minskar till 134 899 miljoner euro, vilket motsvarar en minskning med 6,2 procent jämfört med budgeten för 2016. Detta innebär en betalningsmarginal på 8 007 miljoner euro. Kommissionen redovisar en marginal på 9 609 miljoner euro, eftersom de anser att betalningsanslag som följer av specialinstrument kan finansieras över budgetramstaken. Sverige och likasinnade medlemsstater anser att alla betalningar måste rymmas under budgetramstaket.

Tabell 1: Sammanställning av kommissionens förslag

Rubrik (miljoner euro)	Beslutad budget 2016		KOM-förslag budget 2017		Förändring i %	
	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar
1. Smart och inkluderande tillväxt	69 841	66 247	74 683	56 647	+6,9%	-14,5%
1a. Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	19 010	17 402	21 109	19 298	+11,0%	+10,9%
1b. Ekonomisk, social och territoriell	50 831	48 844	53 574	37 349	+5,4%	-23,5%
2. Hållbar tillväxt: naturresurser	62 484	55 121	58 902	55 236	-5,7%	+0,2%
Varav marknadsutgifter och direktstöd			42 938	42 889		
3. Säkerhet och medborgarskap	4 052	3 022	4 272	3 782	+5,4%	+25,1%
4. Europa i världen	9 167	10 156	9 432	9 290	+2,9%	-8,5%
5. Administration	8 951	8 951	9 322	9 324	+4,1%	+4,2%
Totalt innanför ram	154 495	143 496	156 611	134 279	+1,4%	-6,4%
Totalt inkl. instrument utanför ram	155 020	143 885	157 658	134 899	+1,7%	-6,2%
<i>Marginal enl. KOM</i>	2 316	2 021	815	9 609		
<i>Marginal enl. LM*</i>	2 316	800	815	8 007		

*) KOM och LM (med SE likasinnade medlemsstater) har olika uppfattningar om hur marginalen ska redovisas. KOM anser att betalningsanslag som följer av specialinstrument kan finansieras över budgetramstaken. LM anser att alla betalningar måste rymmas under budgetramstaket.

1.2.1 Rubrik 1a – Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning

Underrubrik 1a omfattar bl.a. den gemensamma strategiska ramen för forskning och innovation (Horisont2020), Erasmus+, CEF (Connecting Europe Facility), de stora infrastrukturprogrammen (Galileo/EGNOS, ITER och Copernicus), programmet för konkurrenskraft för företag (COSME) och kärnsäkerhet. Verksamheten under rubrik 1a utgör cirka 13 procent av EU:s budget.

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen under rubrik 1a ska uppgå till 21,1 miljarder euro och betalningsanslagen till 19,3 miljarder euro. Det motsvarar en ökning med 11 procent i såväl åtaganden som betalningar jämfört med år 2016.

1.2.2 Rubrik 1b – Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Rubrik 1b Sammanhållningspolitiken består av Sammanhållningsfonden och de båda strukturfonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. Hela Sammanhållningsfonden och stora delar av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden går till de relativt sett mindre utvecklade regionerna och länderna i EU. Delar av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden går till mer välmående regioner och länder som Sverige¹. Rubrik 1b utgör ca 34 procent av EU:s budget.

Åtaganden föreslås uppgå till 53,6 miljarder euro, vilket är en ökning med 5 procent jämfört med beslutad budget för 2016. Betalningar föreslås uppgå till 37,3 miljarder euro, vilket är en minskning med 24 procent jämfört med beslutad budget för 2016.

¹ Kommissionen har i ett separat meddelande (COM (2016) 311 final) gjort en teknisk justering av budgetramen för 2017 för att kompensera BNI-utvecklingen åtföljt av en teknisk översyn av den budgetära fördelningen av sammanhållningspolitiken. Givet en svag ekonomisk utveckling inom EU kommer nettoeffekten uppgå till taket för justeringen på 4 mdr euro (4,6 mdr euro i löpande priser). För 2017 innebär justeringen en takhöjning om 1,1 mdr euro för åtagandetaket och 135 miljoner euro för betalningstaket. Sveriges landkuvert kommer minska med cirka 4,4 miljoner euro per år under åren 2017-2020, totalt 17,7 miljoner euro.

1.2.3 Rubrik 2 – Hållbar tillväxt: naturresurser

Rubriken omfattar utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken och vissa miljöåtgärder. Verksamheten utgör cirka 37 procent av EU:s budget. Den gemensamma jordbrukspolitiken är uppdelat i två pelare, den första utgör marknadsåtgärder och direktstöd och den andra är landsbygdsutveckling.

Åtaganden föreslås uppgå till 58,9 miljarder euro och betalningar föreslås uppgå till 55,2 miljarder euro. Åtagandenslagen sänks med cirka 6 procent jämfört med 2016 och betalningsanslagen ligger på ungefär samma nivå som för innevarande år (höjning med 0,2 procent).

1.2.4 Rubrik 3 – Säkerhet och medborgarskap

Rubrik 3 utgör den minsta utgiftsrubriken av EU:s budget, ungefär 3 procent och är den utgiftsrubrik som föreslås ges den största procentuella ökningen i betalningar (25 procent) jämfört med år 2016. Rubrik 3 omfattar frågor som hantering av migrationsströmmar, skapandet av en gemensam asylpolitik, kampen mot terrorism och organiserad brottslighet, civilrätt, straffrätt, grundläggande rättigheter och integration. Den omfattar även djur- och folkhälsa, växtförökningsmaterial, växtskadegörare, konsumentskydd och livsmedelssäkerhet, kultur och medier, medborgarskapsprogrammen samt snabbinsatser och beredskap för allvarliga olyckshändelser.

Åtaganden föreslås uppgå till 4,3 miljarder euro, vilket är en ökning med 5 procent jämfört med beslutad budget för 2016. Detta innebär att åtagandetaket i den fleråriga budgetramen överskrids med 1 694 miljoner euro. Kommissionen föreslår att det ska finansieras genom mobilisering av flexibilitetsinstrumentet och genom mobilisering av marginalen för oförutsedda händelser, vilken simultant till fullo avräknas från rubrik 2 Hållbar tillväxt: naturresurser och rubrik 5 Administration.

Betalningar föreslås uppgå till 3,8 miljarder euro, vilket är en ökning med 25,1 procent jämfört med beslutad budget för 2016.

1.2.5 Rubrik 4 – Europa i världen

Rubriken omfattar EU:s externa politik, bland annat bistånds- och utvecklingsverksamhet, grannskaps- och utvidgningspolitik, krishanteringsinsatser och utrikes- och säkerhetspolitik. Verksamheten utgör ca 6 procent av EU:s budget. Åtaganden föreslås uppgå till 9,4 miljarder euro

och betalningar föreslås uppgå till 9,3 miljarder euro. Kommissionen föreslår att åtagandanslagen ökar med 3 procent och betalningsanslagen minskar med 9 procent jämfört med 2016 års budget.

2015/16:FPMxx111

1.2.6 Rubrik 5 – Administration

Rubriken omfattar EU:s administrativa kostnader, t.ex. byggnader, löner och pensioner och utgör cirka 6 procent av EU:s budget. Åtaganden och betalningar i rubrik 5 för 2016 föreslås uppgå till 9,3 miljarder euro. För de administrativa utgifterna är skillnaden mellan åtaganden och betalningar försumbar. Rubriken föreslås öka med 4 procent jämfört med 2016 års budget, bl.a. på grund av en lönejustering på 2,4 procent.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget har inga effekter på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

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

Det är först när beslutet om årsbudgeten har fattats som den svenska EU-avgiften för 2017 kan beräknas med större säkerhet. Även om en mängd faktorer kan påverka prognosen kan dock preliminärt konstateras att kommissionens förslag till årsbudget för 2017 inte nämnvärt ändrar den prognos för avgiften för år 2017 som redovisas i 2016 års ekonomiska vårproposition (38 miljarder kronor). Den prognosen utgår dock ifrån att beslutet om egna medel för perioden 2014–2020 träder i kraft 2016, vilket ännu inte är säkert.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige verkar för en effektiv och återhållsam budgetpolitik inom EU, i enlighet med prop. 1994/95:40. Målet innebär att regeringen ska verka för en kostnadseffektiv användning av EU:s medel och att närhetsprincipen ska tillämpas på budgetområdet. Det innebär också strikt budgetdisciplin, d.v.s.

att verka för en begränsning av EU:s utgifter inom budgetramen och därmed den svenska avgiften till EU. Det övergripande målet i arbetet med 2017 års EU-budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt och med god marginal rymmas inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen för åren 2014-2020.

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

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

Åtaganden bör begränsas så att det finns utrymme för oförutsedda åtaganden under det löpande budgetåret. Det är också viktigt att åtaganden begränsas för att inte ytterligare underblåsa den stora mängden utstående åtaganden (RAL) som kommer att påverka medlemsstaternas avgifter under kommande år. Åtagandenivån för 2017 bör därför skapa utrymme för att möjliggöra att betala redan ingångna åtaganden.

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

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

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

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De grundläggande reglerna för upprättandet av EU-budgeten regleras i artiklarna 313-316 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut om årsbudgeten fattas av rådet och Europaparlamentet med utgångspunkt från det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I rådet fattas beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under juli kommer förslaget behandlas i rådets budgetkommitté och därefter i Coreper II. Rådet förväntas anta sin läsning av förslaget i juli. Under hösten fortsätter förhandlingarna med att Europaparlamentet antar sin läsning i oktober och därefter följer ett förlikningsförfarande under tre veckor under vilket rådet och Europaparlamentet ska enas om ett gemensamt förslag. Slutförhandlingen genomförs den 16 november och Europaparlamentet ska därefter inom två veckor fastställa budgeten för 2017.

4.2 Fackuttryck / termer

Åtagandeanslag – Ram för hur mycket som får in-tecknas under ett budgetår.

Betalningsanslag – De betalningar som måste göras från EU-budgeten under budgetåret med anledning av såväl en del åtaganden som görs under året som redan gjorda åtaganden.

Marginal – Skillnad mellan anslagen enligt budgetramen per år och det årliga anslagen i årsbudgeten.