



Förslag till EU:s årsbudget 2021

2019/20:FPM57

Finansdepartementet

2020-08-10

Dokumentbeteckning

SEC (2020) 250

Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2021

Sammanfattning

Den 24 juni 2020 presenterade kommissionen förslaget till årsbudget för 2021. EU:s årsbudget för 2021 blir den första i den fleråriga budgetram som omfattar perioden 2021–2027. Förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen pågår och kommissionen har därför baserat sitt förslag till årsbudgeten för 2021 på det reviderade förslaget till den fleråriga budgetramen för 2021–2027 som kommissionen presenterade den 27 maj 2020. Ramarna, eller utgiftstaken, för 2021 års budget kommer sättas i förhandlingen om den kommande fleråriga budgetramen.

Åtagandena föreslås uppgå till 166,8 miljarder euro och betalningarna till 163,5 miljarder euro. Eftersom utgiftstaken inte var fastställda när kommissionen presenterade förslaget till årsbudget för 2021 redovisas marginalerna jämfört med de föreslagna ramarna i kommissionens reviderade förslag till den fleråriga budgetramen för 2021–2027.

Regeringen anser att EU:s årsbudget ska präglas av budgetrestriktivitet och att den slutligt antagna budgeten för år 2021 med god marginal ska rymmas inom taken i den fleråriga budgetramen för åren 2021–2027. 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 budgetförhandlingen.

1.1 Ärendets bakgrund

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

Budgeten för 2021 blir en första i den kommande fleråriga budgetramen som omfattar perioden 2021–2027. Europeiska rådet nådde en överenskommelse den 21 juli 2020 om taken för den kommande fleråriga budgetramen där beslutet fattas genom enhällighet. Tillhörande rättsakter antas med enhällighet efter att Europaparlamentet godkänt överenskommelsen om nästa fleråriga budgetram. Efter att en politisk överenskommelse om nästa fleråriga budgetram nåtts återstår det för de respektive institutionerna att godkänna budgetramsförordningen, i vilken bl.a. ramarna för nästa budgetperiod slås fast. Budgetramen innehåller så kallade utgiftstak för de olika utgiftsrubrikerna, utgiftstak för den totala nivån samt ett inkomsttak.

Budgeten är uppdelad i sju utgiftsrubriker som tillsammans ska rymmas under taket i den fleråriga budgetramen. Varje utgiftsrubrik är i sin tur indelad i olika politikområden. Budgeten är vidare uppdelad i åtagande- och betalningsanslag. Åtagandanslagen anger hur stora åtaganden som EU får ingå under året och betalningsanslagen anger hur stora betalningar som får göras från EU-budgeten under budgetåret med anledning av nya och redan gjorda åtaganden.

Kommissionen antog sitt förslag till EU:s årsbudget för 2021 den 24 juni 2020.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till årsbudget för 2021 utgår från kommissionens reviderade förslag till den fleråriga budgetramen 2021–2027 som presenterades den 27 maj 2020 (se Fakta-PM om EU-förslag 2019/20:FPM49). Åtagandanslagen föreslås uppgå till 166,7 miljarder euro, vilket motsvarar en minskning med 9,7 procent jämfört med budgeten för 2020. Förslaget lämnar en marginal till taket för åtaganden på 1,8 miljarder euro, marginalerna redovisas jämfört med taken i kommissionens reviderade förslag till den fleråriga budgetramen 2021–2027 eftersom utgiftstaken ännu inte är fastställda.

Betalningsanslagen föreslås uppgå till 163,5 miljarder euro, vilket motsvarar en ökning med 0,8 procent jämfört med budgeten för 2020. Förslaget lämnar en marginal till taket för betalningar på 4,3 miljarder euro, marginalerna redovisas jämfört med taken i kommissionens reviderade förslag till den fleråriga budgetramen 2021–2027 eftersom utgiftstaken ännu inte är fastställda.

Rubrik (miljoner euro)	Beslutad budget		ÅB 2021		Förändring i %	
	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar	Åtaganden	Betalningar
1. Inre marknaden, innovation och den digitala ekonomin	27 378	22 070	21 360	17 573	-22,0%	-20,4%
<i>Marginal</i>			445			
2. Sammanhållning och värderingar	67 656	56 340	51 487	62 625	-23,9%	+11,2%
<i>Marginal</i>			243			
Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	63 558	52 509	47 150	58 687	-25,8%	+11,8%
<i>Marginal</i>			1			
Konkurrenskraft, människor och värderingar	4 088	3 831	4 338	3 938	+6,1%	+2,8%
<i>Marginal</i>			242			
3. Naturreсурser och miljö	59 888	57 864	58 441	56 250	-2,4%	-2,8%
<i>Marginal</i>			215			
4. Migration och gränsförvaltning	2 368	2 168	3 061	2 724	+29,3%	+25,6%
<i>Marginal</i>			226			
5. Motståndskraft, säkerhet och försvar	4 392	2 739	2 189	1 811	-50,2%	-33,9%
<i>Marginal</i>			171			
6. Grannskapet och omvärlden	11 889	10 057	16 114	10 419	+35,5%	+3,6%
<i>Marginal</i>			65			
7. EU:s offentliga förvaltning	10 222	10 225	10 451	10 453	+2,2%	+2,2%
<i>Marginal</i>			424			
Negativ reserv						
Totalt innanför ram	183 793	161 463	163 102,4	161 853	-11,3%	+0,2%
<i>Marginal</i>	-14 996	10 957	1 789	4 329		
Totalt inkl. instrument utanför ram	184 653	162 154	166 746	163 515	-9,7%	+0,8%
<i>Marginal enl. KOM</i>	-10 043	11 974	1 789	4 329		
Varav flexibilitetsinstrument						
<i>Flexibilitetsinstrumentet (flex)</i>	1 094	1 017		583		
<i>Globala åtagandemarginalen (GMC)</i>	2 662					
<i>Marginalen för oförutsedda utgifter (CM)</i>	1 196					
<i>Katastrofbistånds-reserven (EAR)</i>	359	359	3 184	1 592		
<i>Europeiska globaliseringsfonden (EGF)</i>	179	10	410	20		
<i>Europeiska solidaritetsfonden (EUSF)</i>	323	323	50	50		
Totalt instrument utanför ram	5 813	1 708	3 643	2 245	-37,3%	+31,4%

Tabell 1: Sammanställning av kommissionens förslag.

1.2.1 Rubrik 1 – Inre marknaden, innovation och den digitala ekonomin

Rubrik 1 omfattar bl.a. den gemensamma ramen för forskning och innovation (Horizon Europe), InvestEU som föreslås omfatta finansiella instrument, budgetgarantier och garantifonder, ett samlat rymdprogram, fonden för ett sammanlänkat Europa (Connecting Europe Facility) och digitaliseringsprogram (programmet för ett digitalt Europa).

Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen under rubrik 1 ska uppgå till 21,4 miljarder euro och betalningsanslagen till 17,6 miljarder euro. Det motsvarar minskningar med 22,0 procent i åtaganden och med 20,4 procent i betalningar jämfört med år 2020.

1.2.2 Rubrik 2 – Sammanhållning och värderingar

Rubrik 2 som framförallt omfattar Sammanhållningspolitiken som består av Sammanhållningsfonden och strukturfonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Europeiska socialfonden plus. Hela Sammanhållningsfonden och stora delar av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden går till de relativt sett minst utvecklade regionerna och länderna i EU. Delar av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Europeiska socialfonden plus går till mer välmående regioner och länder som Sverige.

Åtaganden föreslås uppgå till 51,5 miljarder euro, vilket är en minskning med 23,9 procent jämfört med beslutad budget för 2020. Betalningar föreslås uppgå till 62,6 miljarder euro, vilket är en ökning med 11,2 procent jämfört med beslutad budget för 2020.

1.2.3 Rubrik 3 – Naturresurser och miljö

Rubriken omfattar utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken och vissa miljöåtgärder. Den gemensamma jordbrukspolitiken är uppdelad i två pelare, den första utgör marknadsåtgärder och direktstöd och den andra avser landsbygdsutveckling.

Åtaganden föreslås uppgå till 58,4 miljarder euro och betalningar föreslås uppgå till 56,2 miljarder euro. Åtagandeanslagen minskar med 2,4 procent jämfört med 2020 och betalningsanslagen med 2,8 procent.

1.2.4 Rubrik 4 – Migration och gränsförvaltning

Rubrik 4 omfattar frågor som hantering av migrationsströmmar och skapandet av en gemensam asylpolitik, där kommissionen föreslår att asyl och migrationsfonden och gränsförvaltningsfonden ska ingå.

Åtaganden föreslås uppgå till 3,1 miljarder euro, vilket är en ökning med 29,3 procent jämfört med beslutad budget för 2020. Betalningar föreslås uppgå till 2,7 miljarder euro, vilket är en ökning med 25,6 procent jämfört med beslutad budget för 2020.

1.2.5 Rubrik 5 – Motståndskraft, säkerhet och försvar

Rubriken omfattar säkerhets- och försvarsområdet, kommissionen föreslår även att de åtgärder som är kopplade till motståndskraft såsom civilskyddsmekanism och EU4Health ska ingå i rubriken. Åtaganden föreslås uppgå till 2,2 miljarder euro och betalningar föreslås uppgå till 1,8 miljarder euro. Kommissionen föreslår att åtagandeanslagen minskar med 50,2 procent och betalningsanslagen med 33,9 procent jämfört med 2020 års budget.

Rubriken omfattar EU:s externa politik, bland annat bistånds- och utvecklingsverksamhet, granskning- och utvidgningspolitik, krishanteringsinsatser och utrikespolitik. Åtaganden föreslås uppgå till 16,1 miljarder euro, vilket är en ökning med 35,5 procent jämfört med budget för 2020. Betalningar föreslås uppgå till 10,4 miljarder euro, vilket är en ökning med 3,6 procent jämfört med budgeten för 2020.

1.2.7 Rubrik 7 – EU:s offentliga förvaltning

Rubriken omfattar EU:s administrativa utgifter, t.ex. byggnader, löner och pensioner. Åtaganden och betalningar i rubrik 7 för 2021 föreslås uppgå till 10,4 miljarder euro. För de administrativa utgifterna är skillnaden mellan åtaganden och betalningar försumbar. Rubriken föreslås öka med 2,2 procent jämfört med 2020 års budget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget har ingen effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Nivån på betalningarna från EU-budgeten får en direkt effekt på medlemsstaternas EU-avgifter under det aktuella budgetåret. Åtagandena får effekt på avgifterna när de förfaller till betalningar, vilket för vissa anslag sker under budgetåret och för andra sker efterföljande år.

En mängd faktorer, bl.a. årsbudgeten, påverkar regeringens prognoser för EU-avgiften. I 2020 års ekonomiska vårproposition uppgick prognosen för EU-avgiften för 2021 till 50,7 miljarder kronor. Kommissionens förslag till betalningsanslag för 2021 är högre än de utgiftsantaganden som då gjordes. Det är dock först när beslutet om årsbudgeten har fattats som den svenska EU-avgiften för 2021 kan beräknas med större säkerhet. Andra faktorer kan fortsatt ändra prognosen såväl uppåt som nedåt.

Årsbudgetförslaget reglerar inte politikens innehåll utan endast anslagsnivåerna för redan beslutade åtgärder. Kommissionens förslag innehåller ingen konsekvensanalys, såsom exempelvis när det gäller jämställdhetsaspekten av förslaget.

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, dvs. att verka för en begränsning av EU:s utgifter inom budgetramen och därmed den svenska avgiften till EU. Det övergripande målet i arbetet med 2021 års EU-budget är därmed, liksom tidigare år, att nå en så restriktiv budget som möjligt som med god marginal ryms inom de beslutade taken i den fleråriga budgetramen för åren 2021–2027.

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.

Budgeten för 2021 ska baseras på realistiska och väl underbyggda och verifierade prognoser och spegla tidigare genomförande. Åtaganden och betalningar bör begränsas så att det finns tillräckligt med utrymme i marginalen för att hantera oförutsedda händelser under det löpande budgetåret.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

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

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De grundläggande reglerna för upprättandet av EU-budgeten regleras i artiklarna 313–316 i fördraget om 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.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under juni och juli kommer förslaget behandlas i rådets budgetkommitté och i Coreper II. Diskussioner kommer fortsätta i augusti. Rådet förväntas anta sin läsning av förslaget i september. 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 väntas genomföras den 13 november och Europaparlamentet ska därefter inom två veckor fastställa budgeten för 2021.

Eftersom förslaget till EU:s årsbudget presenterades när förhandlingarna om den fleråriga budgetramen var pågående kommer sannolikt förslaget till EU:s årsbudget 2021 revideras i enlighet med överenskommelsen om den fleråriga budgetramen 2021–2027.

4.2 Fackuttryck/termer

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

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

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