



Revidering av EU:s budgetförordning 2021/22:FPM103

Finansdepartementet

2022-06-20

Dokumentbeteckning

COM(2022) 223 final

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the financial rules applicable to the general budget of the Union (recast)

COM(2022) 184 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU, Euratom) 2018/1046 om finansiella regler för unionens allmänna budget

Sammanfattning

Den 16 maj 2022 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till revidering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (härefter budgetförordningen). Ytterligare ett förslag till mindre revidering har tidigare presenterats den 22 april 2022. Kommissionen föreslår en riktad revidering som syftar till att fokusera på ändringar som anses vara nödvändiga med hänsyn till erfarenheter från tillämpning av förordningen de senaste åren. Det främsta skälet till revidering är behovet av att anpassa budgetförordningen till lagstiftningspaketet kopplat till antagandet av den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027 och därmed upprätthålla ett enhetligt regelverk för unionens utgifter. Ambitionen är att skapa en högre grad av rättssäkerhet för unionens institutioner och mottagare av unionsmedel. Förslaget är också avsett att återspegla uttalanden från EU-institutionerna som gjordes inom ramen för arbetet med den fleråriga budgetramen. Förslaget innehåller även riktade

förbättringar och förenklingar för att tillförsäkra ett bättre skydd av EU:s ekonomiska intressen, bättre bidra till att uppnå EU:s politiska mål och uppnå ytterligare förenkling för mottagarna av unionsmedel. Kommissionen föreslår dessutom ändringar vad gäller återbetalning av provisoriska bötesbelopp samt räntor på dessa i ett separat förslag.

Regeringen välkomnar kommissionens övergripande intention att förenkla och tydliggöra budgetförordningen. Regeringen välkomnar också förslag som främjar transparenta och förutsebara regelverk och en minskad administrativ börda. Regeringen anser att revideringen i huvudsak bör ses som en möjlighet att diskutera tekniska ändringar, hur EU-budgeten på ett bättre sätt kan uppnå önskade resultat och hur genomförandet kan effektiviseras och förenklas samt hur förordningen kan anpassas till andra, redan beslutade förordningar på olika sakområden. Regeringen anser att principerna om sund ekonomisk förvaltning ska vara styrande för budgetförordningens utformning och att förslagen ska vara ändamålsenliga samt främja ett ändamålsenligt och effektivt budgetgenomförande.

Regeringen anser att det är viktigt att de föreslagna ändringarna i budgetförordningen inte kan användas för att möjliggöra ökade utgifter på EU-budgeten eller för att luckra upp utgiftstakens begränsande funktion.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Budgetförordningen fastställer reglerna för upprättandet och genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget samt för framläggande och revision av räkenskaperna. I budgetförordningen fastställs de viktigaste reglerna för budgetförvaltning, hur EU-finansiering ges till stödmottagare och hur EU-institutionerna förvaltar sina finanser. Budgetförordningen innehåller även regler för hur EU-institutionerna upphandlar byggtreprenader, varor och tjänster, beviljar bidrag och priser och använder finansieringsinstrument eller budgetgarantier.

En omfattande översyn av EU:s finansiella regler genomfördes 2018. Syftet med översynen var att anpassa regelverket till den tidigare fleråriga budgetramen för 2014–2020 och förbereda den fleråriga budgetramen för 2021–2027. I budgetförordningen från 2018 införlivades de tidigare tillämpningsföreskrifterna i ett enhetligt regelverk som möjliggjorde att införa alla allmänna finansiella bestämmelser i budgetförordningen.

Efter antagandet av den fleråriga budgetramen för 2021–2027 och unionens utgiftsprogram för perioden har kommissionen bedömt det nödvändigt med ytterligare en uppdatering. Det främsta skälet till den nu aktuella revideringen är därmed behovet av att anpassa budgetförordningen till paketet om den fleråriga budgetramen och upprätthålla ett enhetligt regelverk för unionens utgifter. För att uppnå detta föreslås alla allmänna finansiella

regler ingå i budgetförordningen. Förslaget ska också återspegla uttalanden från EU-institutionerna som gjordes inom ramen för arbetet med den fleråriga budgetramen.

Förslaget innehåller även riktade förbättringar och förenklingar. Dessa har identifierats sedan den nuvarande budgetförordningen trädde i kraft 2018 och är till viss del en följd av på den senaste tidens händelser, bl.a. lärdomar från covid-19-pandemin och följande krishantering. Förbättringarna och förenklingarna syftar till att bättre skydda EU:s ekonomiska intressen (till exempel genom att i större mån utnyttja digitaliseringen), bättre bidra till att uppnå EU:s politiska mål och uppnå ytterligare förenkling för mottagarna av unionsmedel.

Kommissionen har lagt fram ett så kallat omarbetningsförslag till revidering av budgetförordningen (*recast*). Att det är ett omarbetningsförslag innebär att det antas en ny rättsakt som dels har inslag av materiella ändringar, dels ändringar som utgör en kodifiering/sammanslagning av existerande föreskrifter i andra förordningar. Inom ramen för omarbetningsförfarandet kan medlagsstiftarna inte föreslå materiella ändringar av andra bestämmelser än de som ska ändras enligt kommissionens förslag. Sådana nya ändringar hanteras separat och får göras enligt det förfarande som anges i fördraget enligt den tillämpliga rättsliga grunden. De delar av förslaget som rör kodifiering kommer behandlas av en konsultativ arbetsgrupp bestående av rättstjänsterna från Europaparlamentet kommissionen och rådet. Arbetsgruppen kommer att granska att inget av förslagen till kodifiering innebär någon materiell ändring. Granskningen kommer ske parallellt med förhandlingarna i rådet och arbetsgruppen kommer sannolikt vara klar med sitt arbete efter sommaren 2022. Förhandlingarna rörande budgetförordningen sker i rådets budgetkommitté.

Utöver den mer omfattande revideringen föreslår kommissionen i ett separat förslag ett antal riktade ändringar av artiklarna 48.2, 99.4, 107.2 och 108.1, 108.2 och 108.4 i förordningen. Syftet med ändringarna är att säkerställa en lämplig ersättningsnivå vid återbetalning av böter som företag preliminärt har betalat in i konkurrensrättsliga mål. Dessa ändringar föreslås beslutas i ett snabbare, separat spår eftersom kommissionen menar att unionens budgets förmåga att tillgodose de ekonomiska behov som uppstår vid återbetalning av bötesbeloppen måste ses över för att undvika allt för stora påfrestningar på budgeten. Kommissionen vill också tydliggöra vilken räntenivå som gäller vid återbetalning av bötesbeloppen. Enligt kommissionen bör det dessutom specificeras i budgetförordningen att den ovan nämnda räntan och alla andra avgifter som ska betalas på annullerade eller reducerade bötesbelopp, andra påföljder eller sanktioner, inklusive eventuell negativ avkastning bör betraktas som negativa inkomster för unionens budget. Detta för att undvika alltför stora påfrestningar på utgiftssidan av unionens budget.

De viktigaste inslagen i förslaget ska enligt kommissionen säkerställa följande:

- ökad insyn i EU:s budget genom att förbättra informationen till allmänheten om användningen av EU:s budget och om mottagarna av EU-medel genom en förbättrad offentlig databas,
- högre grad av effektivitet i kontroller och revisioner genom obligatorisk insamling av uppgifter om mottagare av EU-medel, inklusive deras verkliga huvudmän,
- användandet av ett integrerat IT-system för datautvinning och klassificering av risker i alla metoder för genomförande av EU:s budget för att underlätta identifiering av bland annat oriktigheter, bedrägerier och intressekonflikter,
- ett bättre skydd av EU-budgeten genom att stärka kommissionens system för tidig upptäckt och uteslutning (Edes) och för att på så sätt kunna identifiera mottagare av EU-finansiering som bryter mot EU:s regler och utesluta dem från finansiering,
- ett utvidgat tillämpningsområde för systemet för tidig upptäckt och uteslutning till delad förvaltning, t.ex. avseende finansiering från europeiska regionala utvecklingsfonden eller faciliteten för återhämtning och resiliens,
- en uppdaterad definition av begreppet intressekonflikt,
- högre grad av effektivitet och högre kvalitet på kontroller och revisioner med hjälp av digitalisering och ny teknik,
- smidigare hantering av EU-budgeten genom att ge en tydlig rättslig ram för upphandling i krissituationer (till exempel genom att göra det möjligt för EU-institutionerna att upphandla på medlemsstaternas vägnar eller agera som inköpscentraler), och
- tillägget av ett nytt instrument för budgetgenomförande för att se till att kommissionen kan bidra till globala initiativ.

KOM föreslår ändringar inom följande tematiska områden:

- återbetalning av provisoriskt betalda konkurrensbötesbelopp,
- anpassning till regelverket för den fleråriga budgetramen,
- ökat rapporteringskrav för lån och utlåning,
- inkomster avsatta för särskilda ändamål,
- finansiella instrument och budgetgarantier,
- icke-finansiella bidrag från EU-institutioner,
- icke-finansiella priser,
- upphandlingsregler och experter,
- bidragsförfaranden,
- donationer till EU-institutioner,
- digitalisering,
- EDES (Early detection and exclusion system),
- gemensamt digitalt riskbedömningsverktyg,
- inrapportering av data för att öka transparens,

- indirekt förvaltning,
- tilldelningsförfaranden gällande säkerhet och allmän ordning,
- intressekonflikter,
- professionella intressekonflikter,
- stöd från medlemsstater vid indrivningar av fordringar från EU,
- utländska bidrag (förslag till förordning förhandlas separat), och
- tekniska uppdateringar.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Budgetförordningen innehåller principer och bestämmelser för budgetens genomförande. Förordningen är en övergripande rättsakt som ska tillämpas på alla utgifts- och inkomstsområden. Ytterligare regler för budgetens genomförande finns i sektorsvisa förordningar som täcker specifika EU-åtgärder.

En EU-förordning har allmän giltighet. Den är i alla delar bindande och är direkt tillämplig i alla medlemsstater som en del av den nationella lagstiftningen. De ändringar av budgetförordningen som föreslås förväntas inte påverka eller föranleda någon ändring av svenska regler eftersom budgetförordningen är direkt tillämplig och svenska regler saknas. Budgetförordningen ska tillämpas vid genomförandet av EU:s budget, om inte annat är reglerat. Detta innebär i praktiken att mottagare av medel från EU:s budget genom direkt förvaltning ska följa budgetförordningen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget är främst en teknisk revidering och innebär i sig inga budgetära konsekvenser. Ändringar i budgetförordningen kan dock bidra till möjliggörandet av åtgärder som får budgetära konsekvenser och att möjligheterna att kringgå utgiftstaken ökar vilket kan leda till ökade utgifter och en mindre tydlig budgetprocess. Ändringarna kan även innebära en ökad administrativ börda och resursåtgång för den nationella och europeiska förvaltningen. Regeringen analyserar fortfarande eventuella konsekvenser.

Kommissionen har inte gjort någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens övergripande intention att förenkla och tydliggöra budgetförordningen. Regeringen är därför positiv till förslag som främjar transparenta, tydliga och förutsebara regelverk och som minskar medlemsstaternas administrativa börda. Regeringen anser att principerna om sund ekonomisk förvaltning ska vara styrande för budgetförordningens utformning. Regeringen anser att revideringen i huvudsak bör ses som en

möjlighet att diskutera tekniska ändringar samt hur förordningen kan anpassas till andra, redan beslutade förordningar.

Det är viktigt att ändringarna är riktade och leder till faktiska förenklingar, ökad transparens, effektivitet och kostnadseffektivitet samt en anpassning till redan beslutat regelverk för den fleråriga budgetramen.

Regeringen anser att det är viktigt att de föreslagna ändringarna inte möjliggör ökade utgifter på EU-budgeten samt ökade möjligheter till överföringar mellan olika år, vilket skulle strida mot den grundläggande principen om ettårighet och bidra till att låsa in medel i instrument över tid. Regeringen instämmer i behovet av ökad flexibilitet, men anser att flexibilitet främst ska uppnås genom omprioriteringar inom beslutad budget.

Regeringen föredrar att hantera samtliga ändringar av förordningen samlat för att hitta en gedigen och långsiktigt hållbar lösning.

Förslaget kommer troligen att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I dagsläget är endast övergripande ståndpunkter kända. Flertalet medlemsstater välkomnar en revidering av budgetförordningen och en förenkling av regelverket. För flertalet länder är det dock viktigt att ändringarna är riktade och leder till faktiska förenklingar, ökad transparens, effektivitet och kostnadseffektivitet samt en anpassning till redan beslutat regelverk för den fleråriga budgetramen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen utlyste en offentlig konsultation innan förslaget utarbetades. I samband med den presenterade Europaparlamentet en rapport där Europaparlamentet pekade på vikten av att revideringen moderniserar regelverket med hänsyn till EU:s värderingar, ökad transparens, demokratiskt ansvarstagande och effektivitet på budgetens utgiftssida. Kommissionen får anses stå bakom sitt förslag. Utöver Europaparlamentets rapport är det dock oklart hur de andra institutionerna ställer sig till förslagen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka förslagen på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på Artikel 322 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Europaparlamentet och rådet fattar därmed beslut om förslaget i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten. Budgetförordningen beslutas med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regelverket rör EU:s budget och kan därför endast beslutas på EU-nivå. Regeringen gör därför bedömningen att förslaget inte strider mot subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen. Kommissionen har heller inte motiverat sina förslag enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslaget till ändringar i budgetförordningen förväntas pågå under 2022 och avslutas under 2023. Förslaget kommer troligen att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer