

U 38/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (budgetramförordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 20 juni 2023 till rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 samt en promemoria om förslaget

Helsingfors den 7 september 2023

Finansminister Riikka Purra

Konsultativ tjänsteman Vesa Kulmala

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU, EURATOM) 2020/2093 OM DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN 2021–2027**1 Bakgrund till förslaget**

Rådet förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021—2027 (*nedan budgetramförordningen*) antogs den 17 december 2020.

I samband med den slutliga politiska överenskommelsen om budgetramförordningen utfärdade kommissionen i november 2020 en ensidig förklaring om att senast den 1 januari 2024 lägga fram en översyn av hur den fleråriga budgetramen fungerar. I samband med denna översyn lägger kommissionen vid behov fram förslag till översyn av budgetramförordningen i enlighet med förfarandena i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Kommissionen antog den 20 juni 2023 ovannämnda översyn i form av kommissionens meddelande (COM (2023) 336 final) och i samband med det sitt förslag till ändring av budgetramförordningen (COM (2023) 337 final).

Statsrådet har tidigare utarbetat en separat utredning (E 17/2023 rd) om kommissionens meddelandehelhet, som lämnades till riksdagen den 7 juli 2023. Denna U-skrivelse är en del av den förslagshelhet som gäller halvtidsöversynen. I U-skrivelsen granskas uttryckligen kommissionens lagstiftningsförslag om ändring av budgetramförordningen i anslutning till halvtidsöversynen.

Meddelandet om halvtidsöversyn av budgetramen har dessutom samband med två andra lagstiftningsförslag: ett förslag till förordning om inrättande av Ukrainafaciliteten (COM (2023) 338 final) samt ett förslag till förordning om inrättande av den europeiska plattformen för strategisk teknik (COM (2023) 335 final) (*nedan STEP*). Det kommer att utarbetas separata U-skrivelser om dessa två lagstiftningsförslag, för vilka respektive behörigt ministerium ansvarar för det egna förvaltningsområdets del.

Den 20 juni 2023 antog kommissionen också uppdaterade förslag om EU:s nya egna medel, beträffande vilka statsrådet utarbetar en separat kompletterande U-skrivelse.

Kommissionen antog i december 2021 ett förslag till ändring av budgetramförordningen bland annat för att finansiera den föreslagna sociala klimatfonden. I december 2021 utarbetades en U-skrivelse (U 22/2022 rd) om förslaget till budgetramförordning. Kommissionen konstaterar nu att detta förslag från december 2021 inte längre är aktuellt på grund av utfallet i lagstiftningsförhandlingarna om den sociala klimatfonden och mot bakgrund av de unika och oväntade utmaningar som uppstått under 2022, särskilt konsekvenserna av Rysslands brutala anfallskrig mot Ukraina och den makroekonomiska utvecklingen. Av denna orsak föreslår kommissionen att det förslag till ändring av budgetramförordningen som nu lagts fram ersätter det tidigare förslaget, som avsikten är att dra tillbaka formellt senare.

2 Förslagets syfte

Europeiska unionen (EU) har ställts inför en rad unika och oväntade utmaningar sedan 2020, då den nuvarande fleråriga budgetramen antogs. EU har reagerat på dessa utmaningar med sin nuvarande budget

genom att utnyttja budgetens inbyggda flexibilitet, genom att använda de befintliga medlen flexibelt samt genom att omfördela medel. Enligt kommissionens bedömning har dock de många olika utmaningarna lett till att de befintliga budgetmedlen inte räcker till för att svara på utmaningarna. För att svara på dessa utmaningar föreslår kommissionen således att taken i den fleråriga budgetramen höjs, att ett nytt särskilt instrument införs för att stödja Ukraina, att ett nytt specialinstrument införs för ränteutgifterna för upplåningen inom återhämtningsinstrumentet samt att flexibiliteten utökas.

I det följande beskrivs syftena med och bakgrunden till kommissionens förslag närmare i promemorian. Detaljerna i kommissionens förslag till lagstiftningsändringar i budgetramförordningen presenteras senare i punkten ”Huvudsakligt innehåll” i promemorian.

Långsiktigt stöd till Ukraina

Kommissionen föreslår att ett särskilt instrument inrättas för att stödja Ukraina på ett konsekvent, förutsägbart och flexibelt sätt 2024–2027. Enligt kommissionen har Ukraina förtfarande stora behov av likvida medel med tanke på makroekonomisk stabilitet och investeringarna borde öka stegvis när situationen utvecklas, så att Ukraina kan återhämta sig och återuppbyggas snabbt. För att beakta Ukrainas omedelbara behov och återhämtning på kort sikt samt den långsiktiga återuppbyggnaden föreslår kommissionen en förordning om inrättande av en ny Ukrainafacilitet. Ukrainafacilitetens totala maximala kapacitet ska vara 50 miljarder euro i löpande priser för 2024–2027, och detta belopp omfattar både stöd och lån. Enligt kommissionens preliminära bedömning ska lånens andel vara cirka 2/3 och stödets andel cirka 1/3. Lånen till Ukraina finansieras genom upplåning på finansmarknaderna och backas upp av utrymmet i EU-budgeten (”headroom”), på samma sätt som finansiering ur Instrumentet för makroekonomiskt stöd plus (MFA+) (U 99/2022 rd). Utrymmet är skillnaden mellan taket för egna medel och taken i den fleråriga budgetramen.

Det icke-återbetalningspliktiga stödet och avsättningarna för budgetgarantier finansieras genom ett nytt tematiskt särskilt instrument, Ukrainareserven. Ukrainareserven är ett nytt tematiskt särskilt instrument som finansieras utöver taken i den fleråriga budgetramen.

En hållbar lösning för återbetalning av låneräntorna för återhämtningsinstrumentet

Sedan 2022 har räntorna ökat brant och snabbt till följd av den stramare penningpolitiken för att bekämpa inflationen. Till följd av detta förväntas de finansieringskostnader som belastar EU:s budget på grund av upplåningen till återhämtningsinstrumentet överstiga de uppskattningar som ursprungligen gjordes beträffande budgetramen. De medel som behövs är i hög grad beroende av räntefluktuationer. Fram till 2026 förekommer dessutom ytterligare volatilitet på grund av osäkerheten kring tidpunkten för lånebeloppen, som främst beror på utbetalningarna från faciliteten för återhämtning och resiliens.

Enligt kommissionen måste EU-budgeten innehålla lämpliga medel och verktyg för att betala dessa kostnader så effektivt som möjligt och därför behövs det en särskild flexibilitetsmekanism för att hantera dessa osäkerhetsfaktorer. Kommissionen föreslår sålunda att ett nytt tematiskt särskilt instrument ”*EURI-instrumentet*” inrättas utöver taken i den fleråriga budgetramen. Instrumentets enda syfte är att täcka de finansieringskostnader för återhämtningsinstrumentet som överstiger de belopp som ursprungligen reserverades 2020 under rubrik 2b i budgetramen. Enligt kommissionens uppskattning är dessa kostnader 17–27 miljarder euro 2024–2027 och kommissionens nuvarande närmare indikativa uppskattning är 18,9 miljarder euro (i löpande priser). I budgetramförordningen föreskrivs inte något exakt maimibelopp för EURI-instrumentet.

Inre och yttre migrationshantering samt krishantering

EU-budgeten bidrar till en helhetssyn på politikområden som migration, asyl, integration, återvändande och gränsförvaltning, kopplingen mellan migrationens yttre och inre aspekter och behoven som uppstår på grund av Rysslands anfallskrig i Ukraina, som livsmedelsförsörjning och hybridhot. När det gäller migrationens yttre aspekter kommer EU att fördjupa samarbetet som en del av omfattande, välavvägda och skräddarsydda partnerskap med viktiga ursprungs- och transitländer.

Kommissionen anser att förvärrad global ekonomisk och politisk instabilitet ökar den globala migrationen, och migrationstrycket vid unionens gränser stiger stadigt. För att svara på detta förutsätts enligt kommissionen att EU-budgeten kan fortsätta att tillhandahålla långsiktigt ekonomiskt stöd för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till migration, förbättra gränsövervakningen och upprätthålla effektiva migrationspartnerskap med tredjeländer – oavsett om det rör sig om ursprungs- och transitländer eller länder som tagit emot ett stort antal flyktingar. Kommissionen bedömer emellertid att EU-budgeten räcker i nuläget inte för unionens nödvändiga insatser vid krissituationer i tredjeländer.

Dessutom anser kommissionen att när det gäller de inre aspekterna av migrationshantering, liksom gränsförvaltning, stöd till medlemsstater med allt större migrationstryck och genomförandet av den nya migrations- och asylpakten, kommer de att behöva ytterligare finansiering. Det gäller särskilt screening och gränsförfaranden, mottagningskapacitet, omplaceringar och återvändanden.

Kommissionen föreslår därför att utgiftstaken för rubrik 4 (Migration och gränsförvaltning) höjs med 1 693 miljoner euro och utgiftstaken för rubrik 6 (Grannskapet och omvärlden) med 9 056 miljoner euro (2018 års priser).

STEP: En europeisk plattform för strategisk teknik - Främjande av långsiktig konkurrenskraft inom strategisk teknik

Kommissionen konstaterar att satsningar på utveckling och tillverkning i stor skala av strategisk teknik i unionen är en förutsättning för att kunna utnyttja möjligheterna och nå målen med den gröna och den digitala omställningen. Enligt kommissionen är omedelbara åtgärder nödvändiga för att stödja utveckling och tillverkning av strategisk teknik i EU, särskilt ren teknik, bioteknik, digital teknik och teknikintensiva lösningar, för att stärka Europas suveränitet och ekonomiska säkerhet.

För att svara på denna utmaning föreslår kommissionen en europeisk plattform för strategisk teknik (STEP). STEP kommer att stärka och mobilisera befintliga EU-instrument och snabbt och effektivt kunna bevilja ekonomiskt stöd. EU har åtskilliga poster både i och utanför budgeten för att ge stöd till ren teknik, bioteknik och digitalisering. Bland instrumenten kan särskilt nämnas Innovationsfonden, InvestEU, Horisont Europa, Europeiska försvarsfonden, faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska fonderna.

För att öka den investeringskapacitet som är särskilt inriktad på strategisk teknik föreslår kommissionen att STEP bör få stöd 2024–2027 genom medelstillskott på sammanlagt 10 miljarder euro till InvestEU, innovationsfonden, Europeiska innovationsrådet inom Horisont Europa samt Europeiska försvarsfonden. Innovationsfondens andel av detta tillskott vore 5 miljarder euro, som enligt kommissionens förslag ska finansieras via EU-budgeten. Dessutom föreslår kommissionen att STEP-medelstillskottet till innovationsfonden begränsas till medlemsstater med en BNP per capita under EU-genomsnittet. Dessa ändringar i innovationsfonden är nya och exceptionella.

Kommissionen föreslår att detta behov av medelstillskott täcks med nationella betalningsandelar genom att höja taken i budgetramen för rubrik 1 (Inre marknaden, innovation och digitalisering) med 3 020 miljoner euro, för rubrik 3 (Naturresurser och miljö) med 4 311 miljoner euro och för rubrik 5 (Säkerhet och försvar) med 1 293 miljoner euro (2018 års priser).

Upprätthållande av förvaltningen

Enligt kommissionen utsätts rubrik 7 (Europeisk offentlig förvaltning) i budgetramen för mycket hårt tryck på grund av unionens allt fler arbetsuppgifter, stigande energipriser och hög inflation. Kommissionen anser att förvaltningen kommer inte att kunna fortsätta utföra allt fler nya arbetsuppgifter med nuvarande personalstyrka och de nuvarande taken för rubrik 7 kommer inte att täcka behoven till följd av fler arbetsuppgifter och inflationen.

Sålunda föreslås kommissionen att för att utföra befintliga arbetsuppgifter höjs taken för rubrik 7 med 1 621 miljoner euro, vari ingår en höjning av det särskilda utgiftstaket för institutionernas administrativa utgifter med 1 331 miljoner euro (2018 års priser).

EU-budgetens beredskap att reagera på kriser och oförutsedda händelser förbättras

Reserven för solidaritet och katastrofbistånd (SEAR) är ett tematiskt särskilt instrument utanför budgetramen som bidrar till att hantera nödsituationer i och utanför EU. Enligt kommissionen bör det årliga beloppet för reserven för solidaritet och katastrofbistånd höjas med 539 miljoner euro (2018 års priser) eftersom större naturkatastrofer blir allt vanligare och mer omfattande, särskilt på grund av klimatförändringarna, och samma sak gäller humanitära kriser.

Flexibilitetsmekanismen är ett icke-tematiskt allmänt särskilt instrument utanför budgetramen, som kan användas för att finansiera specifika oförutsedda utgifter som inte kan finansieras inom de tak som är tillgängliga för en eller flera andra rubriker. Det varit nödvändigt att mobilisera flexibilitetsmekanismen nästan till fullo. Enligt kommissionen borde det årliga maximibeloppet för flexibilitetsmekanismen höjas med 647 miljoner euro (2018 års priser), så att EU-budgeten kan svara på eventuella oväntade behov.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Höjning av taken för åtagandebemyndiganden 2024-2027 (budgetramförordningens bilaga)

Kommissionens förslag skulle påverka de årliga taken för åtagandebemyndiganden under rubrikerna 1, 3, 4, 5, 6 och 7, inklusive taket för institutionernas administrativa utgifter. Kommissionen föreslår att taken för de nämnda rubrikerna höjs. Förordningstekniskt skulle höjningen av taken i praktiken betyda att den tabell över taken i budgetramen som utgör bilaga till budgetramförordningen ändras. Ökningen av åtagandebemyndigandena presenteras i tabellen nedan.

mn euro (2018 års priser)					
Höjning av taken för åtagandebe- myndiganden	2024	2025	2026	2027	TOTALT 2024-2027
Rubrik 1 Inre marknaden, innovation och di- gitalisering	777	762	748	733	3 020
Rubrik 3 Naturresurser och miljö	1 110	1 088	1 067	1 046	4 311
Rubrik 4 Migration och gränsförvaltning		264	464	965	1 693
Rubrik 5 Säkerhet och försvar	333	327	320	313	1 293
Rubrik 6 Grannskapet och omvärlden	2 331	2 286	2 241	2 198	9 056
Rubrik 7 Europeisk offentlig förvaltning	132	333	556	600	1 621
-varav institutionernas administra- tiva utgifter	110	285	464	472	1 331
RUBRIKERNA TOTALT	4 683	5 060	5 396	5 855	20 994

Det nya särskilda instrumentet Ukrainareserven (ny artikel 10b samt artikel 2)

Kommissionen föreslår en ny artikel (artikel 10b) i budgetramförordningen, där det föreskrivs om ett nytt tematiskt särskilt instrument utanför budgetramen, Ukrainareserven (*Ukraine Reserve*), som tryggar ekonomiskt stöd till Ukraina 2024-2027 för landets omedelbara finansieringsbehov på kort sikt samt för återhämtning på längre sikt. Ur Ukrainareserven ska enligt kommissionens förslag finansieras icke-återbetalningspliktigt stöd till Ukraina, ränteutgifter för upplåning samt avsättningar för budgetgarantier. Ukrainareserven får utnyttjas uteslutande i syfte att finansiera utgifter enligt förordningen om Ukrainafaciliteten.

Enligt kommissionen ska Ukrainareserven inbegripa ett tak för perioden 2024—2027 samt ett årligt tak. Enligt artikel 10b.2 i kommissionens förslag får Ukrainareserven inte överstiga 50 000 miljoner euro i löpande priser för perioden 2024—2027 och det årliga belopp som mobiliseras inom ramen för Ukrainareserven under ett visst år får inte överstiga 16 700 miljoner euro i löpande priser. Enligt kommissionen är det också nödvändigt att fastställa det årliga maximibeloppet för att säkerställa överensstämmelse med taket för egna medel i artikel 3.1 i rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053. Enligt förslaget till förordning ska Ukrainareserven dessutom syfta till att tillhandahålla minst 2 500 miljoner euro i löpande priser som ett årligt vägledande belopp.

Kommissionen uttrycker beloppen i Ukrainareserven i löpande priser, trots att den fleråriga budgetramen fastställs i 2018 års priser. Kommissionen motiverar detta med att när beloppen i reserven uttrycks i löpande priser stämmer de överens med genomförandet av Ukrainafaciliteten.

Förutom det nya särskilda instrumentet föreslår kommissionen ändringar i artikel 2 i budgetramförordningen för Ukrainafacilitetens del. Enligt den gällande budgetramförordningen är det möjligt att använda utrymmet mellan taket för egna medel och taken i EU:s fleråriga budgetram för åren 2021–2027 riktat för att täcka ekonomiskt stöd som beviljas Ukraina 2023 och 2024. Genom kommissionens förslag om ändring i förordningen föreslås nu att utnyttjandet av utrymmet som garanti för ekonomiskt stöd till Ukraina fortsätter hela den återstående budgetramperioden fram till 2027. Detta utrymme används vid behov för att betala villkorade ansvarsförbindelser och det garanterar obligationsinnehavarna att EU-upplåning för lån till Ukraina återbetalas under alla omständigheter.

Europaparlamentet och rådet beslutar om utnyttjande av Ukrainareserven i samband med det årliga budgetförfarandet som fastställs i artikel 314 i EUF-fördraget (ordinarie budget eller ändringsbudget). Anslagen mobiliseras utöver taken i den fleråriga budgetramen när det gäller såväl åtagandebemyndigandena som motsvarande betalningsbemyndiganden.

Det nya särskilda instrumentet EURI-instrumentet (ny artikel 10a)

I artikel 5 i rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel (EU, Euratom) 2020/2053 (*nedan egnamedelsbeslutet*) föreskrivs det om extraordinära och tillfälliga ytterligare medel för att finansiera återhämtningsinstrumentet så att kommissionen ges befogenhet att låna upp medel på kapitalmarknaden på unionens vägnar. Enligt punkt 2 ska återbetalningen av kapitalbeloppet för de upplånade medlen och den dithörande upplupna räntan belasta unionens budget.

Kommissionen föreslår en ny artikel (artikel 10a) i budgetramförordningen, där det föreskrivs om ett nytt tematiskt särskilt instrument utanför budgetramen, EURI-instrumentet. Enligt kommissionen bör det införas bestämmelser om ett nytt särskilt instrument, som används för att täcka lånekostnaderna för återhämtningsinstrumentet, som ökat i och med den stigande räntenivån, till de delar som de medel som ursprungligen avsatts i budgetramen har visat sig otillräckliga. EURI-instrumentet ska få användas för att finansiera de extra kostnaderna, om kostnaderna för de räntor och kupongbetalningar som ska betalas för medel som lånats på kapitalmarknaderna i enlighet med artikel 5.2 i egnamedelsbeslutet under ett visst år överstiger de belopp som anges i förordningen.

Under den fortsatta behandlingen av ärendet skulle det vara nödvändigt att för kupongbetalningarnas del klarlägga förhållandet mellan förslaget till artikel 10a i budgetramförordningen och artikel 5.2 i egnamedelsbeslutet.

I kommissionens förslag fastställs specifika belopp som utgör trösklar för ianspråktagande av EURI-instrumentet för åren 2024, 2025, 2026 och 2027. De årliga trösklarna för finansieringskostnaderna för återhämtningsinstrumentet, vilkas överskjutande del till fullo täcks via EURI-instrumentet, anges i följande tabell.

mn euro	2024	2025	2026	2027
Årligt tröskelvärde (löpande priser)	2 071,4	2 677,8	3 744,6	4 980,3
Årligt tröskelvärde (2018 års priser)	1 840,0	2 332,0	3 196,0	4 168,0

Omräkningen av priser har gjorts med en fast årlig deflator på två procent enligt artikel 4.2 i budgetramförordningen

Europaparlamentet och rådet beslutar om utnyttjande av EURI-instrumentet i samband med det budgetförfarande som fastställs i artikel 314 i EUF-fördraget (ordinarie budget eller ändringsbudget). Anslagen mobiliseras utöver taken i den fleråriga budgetramen när det gäller såväl åtagandebemyndigandena som motsvarande betalningsbemyndiganden.

Höjning av taken för reserven för solidaritet och katastrofbistånd samt flexibilitetsmekanismen (artikel 9 och artikel 12)

Kommissionen föreslår att taket i 2018 års priser för reserven för solidaritet och katastrofbistånd höjs till 1 739 miljoner euro från ursprungliga 1 200 miljoner euro och att taket i 2018 års priser för flexibilitetsmekanismen höjs till 1 562 miljoner euro från ursprungliga 915 miljoner euro.

Enligt kommissionen bör reserven för solidaritet och katastrofbistånd och flexibilitetsmekanismen förstärkas för att upprätthålla en tillräcklig kapacitet för att unionen ska kunna reagera på kriser och oförutsedda omständigheter.

Höjning av taken för betalningsbemyndiganden för åren 2026-2027 (budgetramförordningens bilaga)

Betalningarna från den fleråriga budgetramen för 2021-2027 förväntas nå sin topp i slutet av programperioden, 2026 och 2027, precis som i tidigare programperioder. Anhopningen av betalningar under ramperiodens sista år förvärras av att antagandet av de berörda rättsakterna försenades. Enligt kommissionen bör det berörda taket i den fleråriga budgetplanen höjas för att säkerställa att de tidigare föreslagna ökningarna av åtagandebemyndigandena i de nämnda budgetprogrammen kan anpassa helt till tillgången på betalningar.

Kommissionen föreslår därför att taket för betalningar höjs med 7 725 miljoner euro för 2026 och med 2 772 miljoner euro för 2027 (2018 års priser). Detta motsvarar 50 procent av förslaget om att öka taket för åtagandebemyndiganden för program inom budgetramen.

Tekniska uppdateringar av artikel 2 som beror på de nya särskilda instrumenten

Artikel 2.2 första stycket i budgetramförordningen ändras så att i det införs hänvisningar till EURI-instrumentet (ny artikel 10a) samt Ukrainareserven (ny artikel 10b), enligt principen att anslagen för dem tillhandahålls utöver taken i den fleråriga budgetramen, både för åtagandebemyndiganden och motsvarande betalningsbemyndiganden.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

4.1 Förslagets rättsliga grund

Artikel 312 i EUF-fördraget och artikel 106a i Euratom-fördraget utgör den rättsliga grunden för budgetramförordningen. Rådet ska i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen. Rådet ska besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet, som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för kommissionens förslag till ändringar i budgetramförordningen är ändamålsenlig.

4.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Subsidiaritetsprincipen är inte tillämplig på områden där unionen har exklusiva befogenheter. Till dem hör särskilt de politikområden som avses i artikel 3.1 i EUF-fördraget. Dessutom får endast unionen anta rättsakter med stöd av bestämmelser i fördragen som gäller den institutionella ramen och den ekonomiska förvaltningen, till vilka även budgetramförordningen hör.

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. (EUF 5.4). Enligt kommissionen står de föreslagna ändringarna i proportion till de betydande oväntade händelser och nya utmaningar som inträffat efter det att budgetramförordningen ursprungligen antogs i december 2020.

Statsrådet bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Ekonomiska konsekvenser¹

Kommissionens förslag förutsätter att taken i den fleråriga budgetramen höjs, att ett nytt särskilt instrument införs för att stödja Ukraina, att ett nytt särskilt instrument införs för ränteutgifterna för upplåningen inom återhämtningsinstrumentet samt att flexibiliteten utökas. Samtliga dessa förslag påverkar taken i EU-budgeten och därigenom Finlands EU-avgifter. I den nationella budgeten budgeteras Finlands avgifter till EU under moment 28.92.96. Momentet ingår i utgiftsramen i de nationella ramarna.

Kommissionens höjningsförslag som gäller rubriker inom budgetramen är sammanlagt 24,4 miljarder euro 8 (i löpande priser), dvs. taken i budgetramen skulle höjas med den summan. Kommissionens övriga höjningsförslag riktas till utrymmet utanför budgetramen mellan taket för egna medel och taket i budgetramen. Utrymmet mellan taket för EU:s egna medel och utgiftstaket i budgetramen behövs för att säkerställa att unionen under alla omständigheter förmår täcka de ansvar som uppstår i verksamheten. Det årliga betalningstaket för egna medel fastställer det tak inom vars gränser medlemsstaterna kan bli tvungna att ställa egna medel till kommissionens förfogande.

Utrymme i egnamedelsbeslutet kan indelas i två delar:

- a) s.k. normalt utrymme (betalningar 1,40 % och åtaganden 1,46 % av EU27 BNI), som under alla omständigheter används för att täcka de ansvar som uppstår i unionens (normala) verksamhet (artikel 3), och
- b) extraordinär och tillfällig höjning av taken för egna medel med 0,6 %, som används uteslutande för att täcka skulder till följd av covid-19-krisen (artikel 6).

I kommissionens förslag är de höjningsförslag som riktar sig till utrymmet mellan taket för egna medel och budgetramen inom det så kallade normala utrymmet med undantag av EURI-instrumentet. EURI-instrumentet omfattas av den extraordinära och tillfälliga höjningen av utrymmet i anslutning till återhämtningsinstrumentet. De tilläggsansvar som kommissionens förslag orsakar medlemsstaterna ska fortfarande ligga inom gränserna för de ansvar som fastställs för medlemsländerna i egnamedelsbeslutet.

Europaparlamentet och rådet beslutar om utnyttjande av de särskilda instrumenten i samband med det budgetförfarande som fastställs i artikel 314 i EUF-fördraget (ordinarie budget eller ändringsbudget).

¹ Konsekvenserna för Finlands EU-betalningsandel har bedömts utifrån kommissionens senaste BNI-statistik från juli 2023, där Finlands betalningsandel är 1,62 %.

Anslagen mobiliseras utöver taken i den fleråriga budgetramen när det gäller såväl åtagandebemyndigandena som motsvarande betalningsbemyndiganden. Finland tar ställning till det årliga utnyttjandet av även de nya särskilda instrumenten i samband med EU:s budgetförfarande.

Nedan bedöms de ekonomiska konsekvenserna av kommissionens olika förslag mer ingående. Siffrorna i kommissionens förslag och konsekvenserna för Finland har angetts som åtagandebemyndiganden i löpande priser.

Höjning av taken i budgetramen

De höjningar på cirka 24,4 miljarder euro som kommissionen föreslår för program inom budgetramen skulle öka Finlands EU-avgifter med uppskattningsvis sammanlagt 395 miljoner euro under perioden 2024-2027 (cirka 99 miljoner euro på årsnivå).

Dessutom skulle höjningen av maximibeloppen för de befintliga särskilda instrumenten flexibilitetsinstrumentet och reserven för solidaritet och katastrofbistånd solidaritet utanför budgetramen med sammanlagt 5,5 miljarder euro öka Finlands EU-avgift med sammanlagt cirka 89 miljoner euro om instrumenten utnyttjas till fullo. Beslut om utnyttjande av de särskilda instrumenten och beloppen ska dock fortfarande alltid fattas i varje enskilt fall i samband med det årliga budgetförfarandet.

Ukrainareserven

I kommissionens förslag får maximibeloppet för Ukrainareserven inte överstiga 50 miljarder euro under åren 2024-2027. Kommissionens indikativa avsikt är att Ukrainafaciliteten ska bestå av både lån och stöd. I kommissionens förslag ingår dock inte någon exakt indelning av finansieringen i stöd och lån, för enligt kommissionen behövs ett flexibelt instrument med vars hjälp man kan bedöma Ukrainas finansieringsbehov årligen. Trots att indelningen av finansieringen enligt Ukrainafaciliteten i stöd och lån är vägledande, har ändå ett maximibelopp för helheten samt ett årligt maximibelopp intagits i kommissionens förslag till budgetramförordning. Enligt artikel 10b i förslaget till budgetramförordning skulle maximibeloppet för Ukrainareserven vara 50 000 miljoner euro i löpande priser under perioden 2024-2027 och i det skulle ingå ett årligt maximibelopp på 16 700 miljoner euro. I kommissionens förslag till förordning ingår således möjlighet att tillhandahålla hela maximibeloppet i form av stöd. Om den sammanlagda summan på 50 000 miljoner euro fördelas jämnt på fyra år, skulle det betyda ett stöd på 12 500 miljoner euro per år till Ukraina.

Om hela summan skulle bestå av stöd skulle Finlands betalningsandel av Ukrainareserven då vara inalles cirka 810 miljoner euro under åren 2024-2027. Finlands årliga betalningsandel ett visst år skulle kunna vara högst 271 miljoner euro.

Om Finlands betalningsandel av Ukrainafaciliteten bedöms utifrån kommissionens vägledande uppskattningar i detta skede, skulle Finlands betalningsandel av det icke-återbetalningspliktiga stödet på 17 miljarder euro till Ukraina sålunda vara uppskattningsvis 276 miljoner euro medan Finlands primära ansvar för det ekonomiska stödet till Ukraina på 33 miljarder euro i form av lån skulle vara cirka 530 miljoner euro. Oberoende av förhållandet mellan lån och stöd ska hela summan på 50 miljarder euro ingå i utrymmet i den fleråriga budgetramen ("headroom"), eftersom Ukrainareserven som gäller stöd ska vara ett särskilt instrument utöver taken i budgetramen.

Till den del det är fråga om lån till Ukraina skulle kommissionen ta upp lån på marknaden som backas upp av utrymmet och förmedla lånet till Ukraina. Om Ukraina inte kan amortera på sitt lån, kan medlemsstaternas ansvar realiseras. Finlands totala ansvar skulle emellertid inte ens i en sådan situation öka i förhållandet till ansvaret om hela stödet till Ukraina skulle betalas i form av icke-återbetalningspliktiga stöd, vilkas konsekvenser har förklarats tidigare.

Den slutliga användningen av Ukrainareserven bestäms först i samband med EU:s årliga budgetförfarande, då även medlemsstaternas årliga EU-avgiftsskyldigheter till följd av användningen klarläggs.

EURI-instrumentet

EURI-instrumentet enda syfte skulle vara att täcka de finansieringskostnader för återhämtningsinstrumentet som överstiger de maximibelopp som ursprungligen reserverades 2020 under rubrik 2b. Enligt kommissionens uppskattning är dessa kostnader 17-27 miljarder euro 2024-2027 och kommissionens nuvarande närmare indikativa uppskattning är 18,9 miljarder euro. Finlands EU-betalningsandel skulle beräknad enligt kommissionens indikativa uppskattning (18,9 miljarder) vara cirka 306 miljoner euro under åren 2024-2027, dvs. cirka 77 miljoner euro per år.

Det slutliga utnyttjandet av EURI-instrumentet fastställs först i samband med EU:s årliga budgetförfarande, varvid även de årliga EU-avgiftsskyldigheterna för medlemsstaterna till följd av utnyttjandet av instrumentet klarnar.

Total inverkan

Kommissionens förslag som sådant och om det utnyttjas till fullo skulle öka Finlands EU-avgifter med uppskattningsvis sammanlagt 1,1 miljarder euro under perioden 2024-2027 (dvs. i genomsnitt cirka 267 miljoner euro per år), inbegripet det icke-återbetalningspliktiga stödet på 17 miljarder euro enligt Ukrainafaciliteten och det uppskattade tilläggsbehovet på 19 miljarder euro för EURI-reserven (återhämtningsinstrumentets ränteutgifter). Finlands preliminära ansvar för det ekonomiska stödet på 33 miljarder euro i form av lån till Ukraina skulle vara cirka 535 miljoner euro.

Om man antar att hela stödet till Ukraina skulle betalas i form av icke-återbetalningspliktigt stöd, skulle Finlands EU-avgifter öka med uppskattningsvis cirka 1,6 miljarder euro 2024-2027 (dvs. cirka 400 miljoner euro per år). Då skulle det inte uppkomma något separat ansvar för stödet i form av lån. Uppskattningarna har gjorts i enlighet med kommissionens vägledande uppskattningar beträffande tilläggsbehovet för EURI-instrumentet samt förhållandet mellan stöd och lån inom Ukrainafaciliteten, när deras inverkan har granskats separat.

I den nationella budgeten för 2023 har cirka 2,4 miljarder euro budgeterats för Finlands avgifter till Europeiska unionen. I planen för de offentliga finanserna för 2025-2027 har man förberett sig på Finlands avgifter till Europeiska unionen med i genomsnitt cirka 2,7-2,8 miljarder euro. Dimensioneringen av EU-avgifter kommer att ses över i samband med behandlingen av planen för de offentliga finanserna.

Trots att den totala inverkan som anges ovan eventuellt förutsätter att planen för de offentliga finanserna ses över, bedöms Finlands ansvar inte öka på ett sådant sätt att de skulle äventyra riksdagens budgetmakt eller finska statens möjligheter att svara för de skyldigheter som den har enligt Finlands grundlag. En central faktor är att kommissionens förslag är inom gränserna för det gällande taket för egna medel. Det årliga betalningstaket för egna medel reglerar det maximibelopp inom vilket medlemsstaterna kan bli tvungna att ställa egna medel till kommissionens förfogande.

Enligt dagens uppskattning innehåller kommissionens förslag inte någon betydande ökning av Finlands utbyte jämfört med nuläget. Detta beror framför allt på att största delen av de höjningar som kommissionen förslag gäller sådana åtgärder inom och utanför budgetramen för vilka det inte betalas direkt finansiering till EU:s medlemsländer (såsom Ukrainas behov, räntor för återhämtningsinstrumentet och de yttre aspekterna på migration). I kommissionens förslag är den finansiering som riktas direkt till medlemsländernas endast finansiering för de inre aspekterna på migration samt en del av medelstillskottet till STEP-förslaget. Finlands eventuella utbyte när det gäller STEP skulle i praktiken begränsas till tillskott till Horisont Europa eller Europeiska försvarsfonden, som utgör de minsta andelarna i förslaget.

5.2 Konsekvenser för lagstiftningen och förvaltningen

Budgetramförordningen är i egenskap av EU-förordning direkt tillämplig, förpliktande rätt och ikraftträdandet av den förutsätter inga ändringar i finsk lagstiftning.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt grundlagsutskottet är det vid en konstitutionell granskning väsentlig att medlemsstaternas ansvar avgränsas exakt med tanke på budgetmakten (GrUU 5/2011 rd, GrUU 11/2020 rd, GrUU 12/2020 rd, GrUU 16/2020 rd). Dessutom har grundlagsutskottet brukat betona att Finlands ekonomiska ansvar bör granskas som en helhet när begränsningar av riksdagens budgetmakt klarläggs vid en konstitutionell bedömning (GrUU 25/2011 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 16/2020 rd). När ansvaren bedöms måste man förutom det totala beloppet även beakta sannolikheten för att de realiserar (GrUU 3/2013 rd och GrUP 52/2014 rd). Vid en konstitutionell bedömning ska dessutom särskild vikt fästas vid huruvida ytterligare ansvar förutsätter Finlands samtycke och har riksdagen möjlighet att delta i beslut om ansvarsförbindelser (se GrUU 12/2020 rd, GrUU 22/2011 rd, GrUU 12/2018 rd, GrUU 16/2020 rd). Utskottet har betonat att riskbedömningen är central med avseende på den konstitutionella bedömningen (GrUU 14/2019 rd). Finlands budgetmakt bör skyddas så effektivt som möjligt och det måste ses till att Finlands ansvar på grund av arrangemangens särdrag inte ökar på ett sätt att riskerna kan äventyra budgetmakten eller finska statens möjligheter att svara för sina förpliktelser enligt Finlands grundlag (GrUU 55/2017 rd, GrUU 5/2011 s. 4/II, GrUU 16/2020 rd).

När kommissionens förslag som gäller budgetramförordningen bedöms ur konstitutionell synvinkel bör särskild uppmärksamhet fästas vid att ansvaren är noggrant avgränsade samt vid beloppet av ansvaren. Att rådet beslutar enhälligt om budgetramförordningen tryggar Finlands och riksdagens möjligheter att påverka.

Noggrant avgränsade ansvar

I den gällande budgetramförordningen fastställs de årliga taken för åtagandena inom budgetramen enligt rubrik och de årliga taken för betalningar för budgetramperioden 2021-2027. I budgetramförordningen ingår dessutom bestämmelser om de årliga maximibeloppen eller det totala maximibeloppet för särskilda instrument utanför budgetramen.

Enligt artikel 312.3 i EUF-fördraget ska den fleråriga budgetramen fastställa beloppen för de årliga taken för anslag för åtaganden för varje utgiftskategori och det årliga taket för anslag för betalningar. Utgiftskategorierna, som ska vara få till antalet, ska motsvara unionens huvudsakliga verksamhetsområden. I artikeln sägs vidare att budgetramen ska innehålla alla övriga bestämmelser som behövs för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl. Artikel 312.3 i EUF-fördraget förutsätter att tak fastställs för utgiftskategorierna i budgetramen. De särskilda instrumenten baserar sig på de sistnämnda bestämmelsen i artikeln, där det inte förutsätts att tak fastställs. Enligt kommissionens förslag som gäller budgetramförordningen föreskrivs det inte något maximibelopp för EURI-instrumentet (särskilt instrument), vilket avviker från den gällande budgetramförordningens bestämmelser om särskilda instrument.

Anslagen för finansieringskostnaderna inom återhämtningsinstrumentet har beaktats i anslagen under rubrik 2b i den gällande budgetramförordningen. För att täcka de ökade finansieringskostnaderna inom återhämtningsinstrumentet föreslår kommissionen ett nytt särskilt instrument, EURI-instrumentet. EURI-instrumentet ska kunna användas för att finansiera de extra kostnaderna, om kostnaderna för de räntor och kupongbetalningar som ska betalas för medel som lånats på kapitalmarknaderna i enlighet med artikel 5.2 i egnamedelsbeslutet under ett visst år överstiger de belopp som fastställts i förordningen. Använd-

ningen av reserven är således enligt budgettramförordningen bunden till lånekostnaderna för återhämtningsinstrumentet enligt egnamedelsbeslutet. I budgettramförordningen fastställs de årliga beloppen, för vars överskjutande delar EURI-instrumentet kan användas, men i budgettramförordningen fastställs inget årligt maximibelopp för reserven. Sålunda går det inte att förutse det exakta maximibeloppet av medlemsstaternas ansvar utifrån budgettramförordningen. Användningen av EURI-instrumentet, inklusive det behövliga beloppet, fastställs först i samband med EU:s årliga budgetförfarande, då även de EU-avgiftsförpliktelser som användningen av reserven orsakar medlemsstaterna klarnar. I fråga om EURI-instrumentet är kommissionens förslag till förordning inte noggrant avgränsat på samma sätt som de nu gällande särskilda instrumenten. De avgiftsförpliktelser som medlemsstaterna orsakas av EURI-instrumentet ska dock ligga inom gränserna för det betalningstak som hänför sig till upplåningen för återhämtningsinstrumentet enligt artikel 6 i egnamedelsbeslutet. Egnamedelsbeslutet fastställer ett tak för medlemsstaternas årliga avgiftsförpliktelser. Sålunda är inte heller taken för EURI-instrumentet utan begränsningar av medlemsstaternas ansvar.

Behoven av att precisera EURI-instrumentet bedöms under den fortsatta beredningen. I övrigt kan kommissionens förslag till ändringar i budgettramförordningen anses vara noggrant avgränsade på samma sätt som de nu gällande särskilda instrumenten.

7 Ålands behörighet

Förslagen har ingen direkt inverkan på Ålands ställning.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de andra medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionens meddelande om halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen och de lagstiftningsförslag som hänför sig till det antogs den 20 juni 2023. Kommissionen presenterade sina förslag i rådet (allmänna frågor) den 10 juli 2023. Förslaget kommer att behandlas intensivt under hösten i en separat ad-hoc-arbetsgrupp för halvtidsöversynen av budgetramen, på Coreper II-nivå samt vid behov i rådet (allmänna frågor). Rådets ordförandeland Spanien har meddelat att man främjar en snabb behandling av saken och målet är att nå samförstånd i Europeiska rådet i oktober.

I Europaparlamentet bereds saken i parlamentets budgetutskott. Huvudföredragande är Jan Olbrycht (EPP, PL) samt Margarida Marques (S&D, PT). Parlamentet har antagit en resolution i anslutning till halvtidsöversynen i december 2022 (Europaparlamentets resolution av den 15 december 2022 om uppskalningen av den fleråriga budgetramen 2021–2027: en resilient EU-budget som är anpassad till nya utmaningar (P9_TA (2022) 0450))

Kommissionens mål är att ändringen av budgettramförordningen ska träda i kraft vid ingången av 2024.

Kommissionen antog den 7 juni 2023 förslaget till Europeiska unionens budget för 2024 (*Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2024*). En U-skrivelse om kommissionens budgetförslag lämnades till riksdagen den 6 juli 2023 (U 18/2023 rd). Enligt kommissionen kan eventuella konsekvenser för budgeten för 2024 av halvtidsöversynen vid behov beaktas senare i samband med budgetförfarandet.

Medlemsstaterna håller fortfarande på och utformar sina ståndpunkter.

9 Den nationella behandlingen av förslaget

Statsrådets skrivelse jämte promemoria har beretts vid finansministeriet. Promemorian behandlades i ett skriftligt förfarande i sektion EU34 (budget och förvaltning) den 21-22 augusti 2023 och i MFF-ledningsgruppen den 22 augusti 2023. Statsrådets ståndpunkter har linjerats i EU-ministerutskottet den 25 augusti 2023.

Det har tidigare utarbetats en separat E-skrivelse (E17/2023 rd) om helheten som gäller kommissionens meddelande om halvtidsöversyn av budgetramen, som lämnades till riksdagen den 7 juli 2023. Denna U-skrivelse är en del av den helhet som gäller halvtidsöversynen. I U-skrivelsen granskas uttryckligen det lagstiftningsförslag som gäller ändring av budgetramförordningen.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet har tagit ställning till den helhet som kommissionen presenterade i sitt meddelande om halvtidsöversynen av budgetramen i statsrådets utredning (E 17/2023 rd) som följer:

Statsrådet anser att kommissionens förslag inte överensstämmer med Finlands mål, eftersom det öppnar budgetramen och innehåller betydande ytterligare finansiering i stället för omfördelning.

Statsrådet betonar att nivån på EU-budgeten bör förbli rimlig så att man undviker att Finlands nettobetalningsandel växer.

Statsrådet förbinder sig starkt att stödja Ukraina och återuppbyggnaden av Ukraina och är öppet för olika finansieringslösningar som stödjer Ukraina.

Statsrådet understöder att ekonomiskt riktas till Ukraina som en del av halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen.

Statsrådet förhåller sig till positivt till att ett nytt tillfälligt särskilt instrument utanför budgetramen införs för att stödja Ukraina.

Statsrådet anser att det behov av ytterligare finansiering som beror på ränteutgifterna i första hand borde täckas genom omfördelningar.

Statsrådet fäster kritisk uppmärksamhet vid kommissionens förslag om en ny ytterligare finansieringsandel för innovationsfonden som ska finansieras med EU-medlemsavgifter. Statsrådet anser inte att de ändringar som kommissionen föreslår i anslutning till fondens finansieringsmodell eller medelsfördelningen på BNP-basis är ändamålsenliga.

Statsrådet anser det viktigt att institutionerna och byråerna strävar efter att effektivisera sin verksamhet ytterligare och försöker hitta potentiella sparobjekt. De administrativa utgifterna samt antalet anställda hos EU:s institutioner och byråer bör hållas på måttlig nivå. Eventuella tilläggsbehov bör täckas genom omfördelningar.

Statsrådet erkänner behovet av tillräcklig flexibilitet inom budgetramen som kan användas för eventuella oväntade utgifter. Däremot förhåller sig statsrådet avvaktande till kommissionens förslag att höja maximibeloppet för flexibilitetsinstrumentet utanför ramen.

Enligt dagens bedömning ser statsrådet inget behov av att höja betalningstaket. Om slutresultatet av förhandlingarna förutsätter att betalningstaket höjs bör beloppet begränsas till det nödvändiga.

Statsrådet kompletterar sin ståndpunkt vad gäller förslaget till budgetramförordning som följer:

Höjning av den totala nivån

Behoven och ändamålsenligheten av dimensioneringen och inriktningen av den finansiering som kommissionen föreslår bör bedömas ytterligare när det gäller politikområdena inom budgetramen. Statsrådet anser det centralt att olika finansieringsbehov prioriteras och att möjligheterna till omfördelning av finansieringen utreds i så stor utsträckning som möjligt.

Ukrainareserven

Statsrådet anser det viktigt att EU fortsätter att svara starkt, effektivt och enhälligt på Rysslands militära angrepp på Ukraina. Statsrådet stöder orubbligt Ukrainas självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Statsrådet betonar att EU:s starka politiska, ekonomiska och militära stöd till Ukraina samt det humanitära biståndet till Ukraina måste fortsätta och utökas.

Statsrådet anser att det i budgetramförordningen borde anges även ett årligt maximibelopp för de stöd som betalas till Ukraina, dock utan att äventyra kontinuiteten i stödet till Ukraina.

EURI-instrumentet

Statsrådet anser inte att det ändamålsenligt att införa ett separat nytt EURI-instrument, utan ränteutgifterna borde i första hand finansieras på nuvarande sätt inom budgetramen.

Statsrådet betonar att instrument utanför budgetramen borde förekomma endast i välmotiverade fall. Målet borde vara att allmänna utgifter finansieras inom gränserna för taken för åtagande- och betalningsmyndigandena.

Statsrådet fäster kritisk uppmärksamhet vid att kommissionen föreslår att ett nytt särskilt instrument införs utan att det anges något uttryckligt maximibelopp eller årligt tak för instrumentet.

Statsrådet beaktar emellertid också Europeiska unionens rättsliga förpliktelser att säkerställa att unionen under alla omständigheter fullgör sina förpliktelser i anslutning till återhämtningsinstrumentet. Statsrådet är till denna del berett att i andra hand granska en begränsad höjning av taken för rubrik 2b endast för att täcka de stigande ränteutgifterna för återhämtningsinstrumentet, om tillräckliga omfördelningar inte är möjliga.

Om man under förhandlingarna ändå stannar för en lösning utanför taken i budgetramen liknande EURI-instrumentet, bör det även i det fallet ses till att EURI-instrumentet är noggrant avgränsat.

Andra centrala frågor

Statsrådet förhåller sig avvaktande till kommissionens förslag att höja maximibeloppet för det särskilda instrumentet utanför budgetramen, reserven för solidaritet och katastrofbistånd.

Statsrådet betonar att förhandlingarna om halvtidsöversynen av budgetramen borde hållas separat från det normala förfarandet för godkännande av EU:s årliga budget och från förhandlingarna om nya egna medel. Statsrådet anser det viktigt att man når samförstånd om EU:s budget för 2024 inom tidsfristerna för beslut om budgeten, senast före utgången av detta år.

Statsrådet granskar detaljerna i kommissionens förslag och preciseras sin ståndpunkt när förhandlingarna framskrider.

Statsrådet fastställer sin slutliga ståndpunkt till förslaget till budgetramförordning i ett senare skede som ett led i förhandlingarna om förslagshelheten som gäller halvtidsöversynen av budgetramen.