

U 78/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till revidering av en Europaparlamentets och rådets förordning (finansiella regler för unionens allmänna budget; omarbetning av budgetförordningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 16 maj 2022 till revidering av Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 6 oktober 2022

Finansminister Annika Saarikko

Konsultativ tjänsteman Anna Hyvärinen

FÖRSLAG TILL REVIDERING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FINANSIELLA REGLER FÖR UNIONENS ALLMÄNNA BUDGET (OMARBETNING AV BUDGETFÖRORDNINGEN)**1 Allmänt**

Den 16 maj 2022 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till revidering av EU:s budgetförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 1046/2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget; härafter budgetförordningen) (COM(2022) 223 final; härafter omarbetningsförslaget). Förslagets språkversioner på finska och svenska, från vilka denna promemoria utgår, publicerades den 31 augusti 2022.

Enligt kommissionen bygger omarbetningsförslaget på ett offentligt samråd som hölls 2021. Trots att förslaget enligt kommissionen är en riktad ändring, omfattar det flera teman och ett flertal ändringar i lagstiftningsakter.

EU:s budgetförordning är ett stort regelpaket. Den gällande förordningen omfattar över 280 artiklar. En omfattande översyn av budgetförordningen genomfördes 2018, vilket föregicks av cirka två år av förhandlingar. Budgetförordningen är en horisontell rättsakt genom att den tillämpas på alla utgifter och inkomster i unionsbudgeten. Den fastställer reglerna och principerna för upprättandet och genomförandet av unionens budget samt för framläggande och revision av räkenskaperna. I förordningen fastställs utöver reglerna för budgetförvaltning, även hur unionsfinansiering ska anvisas till mottagare och hur unionens institutioner ska förvalta sina finanser. Dessutom innehåller förordningen regler om bland annat hur EU-institutionerna ska genomföra upphandling, bevilja bidrag och priser samt använda finansieringsinstrument och budgetgarantier. Enligt artikel 280.1 i den gällande förordningen ska förordningen ses över när detta bedöms vara nödvändigt och i vilket fall som helst senast två år före utgången av varje flerårig budgetram.

Den 22 april 2022 lade Europeiska kommissionen också fram ett förslag om ändring av artiklarna 48, 99, 107 och 108 i budgetförordningen (COM(2022) 184 final, härafter ändringsförslaget). Kommissionen föreslår att dessa artiklar i budgetförordningen ska ändras på grund av EU-domstolens rättspraxis. Riksdagen har delgivits en U-skrivelse om ändringsförslaget (U 49/2022 rd).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll och syfte

Enligt kommissionen är det främsta skälet till omarbetningsförslaget att anpassa budgetförordningen till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021–2027. Kommissionen använder härvid begreppet ”ett enhetligt regelverk”, vilket innebär att alla allmänna finansiella bestämmelser ska ingå i budgetförordningen. Enligt kommissionen kommer de föreslagna ändringarna öka rättssäkerheten. Kommissionen motiverar omarbetningsförslaget vidare med ändringar som fokuserar på krishantering och bygger på lärdomarna från covid-19-pandemin, förenkling och förbättring av budgetförordningen samt skyddet av unionens ekonomiska intressen.

Innehållet i de viktigaste föreslagna ändringarna beskrivs nedan. Kommissionen föreslår dessutom flera tekniska uppdateringar och korrigeringar i förordningens artiklar.

Anpassning till den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027, artiklarna 6, 10, 12.2, 12.4, 14.1, 14.2, 15.1, 15.2, 15.4, 18.2, 32.2, 41.2, 44.1, 44.3, 54, 96, 114.1 och 115.3

Kommissionen föreslår ändringar i specifika bestämmelser i budgetförordningen med anledning av den fleråriga budgetramen (härefter FBR) för perioden 2021–2027 och respektive grundläggande akter för EU:s finansieringsprogram. I budgetförordningen ska fogas vissa sådana undantag från de allmänna budgetprinciperna som i nuläget regleras genom de grundläggande akterna för finansieringsprogrammen. Detta skulle visserligen påverka synkroniseringen av bestämmelserna, eftersom förordningen om den fleråriga budgetramen ((EU, Euratom) 2093/2020, härefter FBR-förordningen) och de grundläggande akterna för programmen är tidsbestämda, medan bestämmelserna i budgetförordningen tillämpas utan tidsgräns, om inte något annat föreskrivs.

Kommissionen föreslår ändringar i artikel 12 i budgetförordningen, med bestämmelser om anslag som förfaller och anslag som överförs. Förslaget skulle öka flexibiliteten av bestämmelserna om jordbruksreserven enligt artikel 12.2.2. Eftersom FBR-förordningen och förordningen om den gemensamma jordbrukspolitiken ((EU) 2116/2021) är tidsbestämda skulle den föreslagna bestämmelsen utvidga tillämpningen av undantaget över tid. Kommissionen föreslår en ändring av artikel 12.4 a varigenom vissa typer av anslag som överförts ska användas före budgetanslagen. Vidare föreslår kommissionen bland annat att bestämmelser i de grundläggande akterna för vissa finansieringsprogram ska upprepas i artikel 12.4.

Kommissionen föreslår ändringar i artiklarna 14 och 15 om att göra tillbakadraganden disponibla på nytt. Huvudregeln i budgetförordningen är och ska vara att avsatta men outnyttjade åtagandebemyndiganden, det vill säga åtaganden, ska förfalla. Undantag till huvudregeln ska utgöras av de specifika bestämmelser som nämns i artikel 14 samt av artikel 15. Kommissionen föreslår en ny bestämmelse i artikel 15.4 enligt vilken tillbakadraganden inom finansieringsprogrammen NDICI–Europa i världen ((EU) 947/2021), IPA III ((EU) 1529/2021), associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna ((EU) 1764/2021) och instrumentet för kärnsäkerhet inom NDICI ((EU) 948/2021) automatiskt ska göras tillgängliga på nytt. Kommissionens förslag gällande artikel 15.4 är kopplat till överenskommelsen om FBR, även om det är mer omfattande. Som en del av överenskommelsen fogades Europeiska utvecklingsfonden (Eruf) till instrumentet NDICI – Europa i världen, vilket inbegriper avvikande återanvändning av åtaganden. Föreslagna artikel 15.4 ska tillämpas på ytterligare tre budgetinstrument för unionens yttre förbindelse utöver NDICI – Europa i världen. Undantaget saknar koppling till perioderna för budgetramarna och ska gälla tills vidare, vilket leder till att outnyttjade åtaganden förs tillbaka gång på gång under en lång tid. Återanvändningen av åtaganden ska ske automatiskt, utan prövning.

Kommissionen föreslår vidare att till artikel 6 i budgetförordningen ska fogas en hänvisning till förordningen om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten ((EU, Euratom) 2092/2020, härefter allmänna villkorlighetsförordningen).

Upp- och utlåning, artikel 52 d iii

Kommissionen föreslår att rapporteringen om upp- och utlåning ska ses över. Ett syfte är att samordna regleringen i budgetförordningen med överenskommelsen om FBR, särskilt det interinstitutionella avtalet¹ och den gemensamma förklaringen². Enligt kommissionen ska ändringarna öka insynen, klargöra reglerna och underlätta samarbetet med budgetmyndigheten. Dessutom ska förslaget förenkla och tydliggöra rapporteringsskyldigheterna för upp- och utlåning. Innehållsmässigt handlar det om att kommissionen agerar på den globala finansieringsmarknaden för unionen, samt om rapportering om årsredovisning och balansräkning och finansiella flöden. Framöver ska till unionsbudgeten varje år fogas en omfattande översikt över kommissionens upp- och utlåningstransaktioner. Enligt kommissionen ska detta kodifiera nuvarande praxis och stärka rapporteringens rättsliga status.

Inkomster avsatta för särskilda ändamål, artiklarna 21.2 a, 22.1 c och 41.3 samt 41.8 vilken enligt förslaget ska strykas)

Kommissionen anser att förslaget ökar insynen i externa inkomster som avsätts för särskilda ändamål och genomför de ändringar som föranleds av överenskommelsen om FBR. Enligt kommissionen är ändringen dock av bredare karaktär än det interinstitutionella avtalet, eftersom den omfattar alla externa inkomster som avsätts för särskilda ändamål. Enligt föreslagna artikel 22.1 c ska i unionsbudgeten ingå en bilaga med alla budgetposter för vilka externa inkomster avsatta för särskilda ändamål ska förberedas med information om den beräknade storleken på dessa inkomster. Detta torde i praktiken innebära att uppskattningen av externa inkomster som avsatts för särskilda ändamål lägga fram i en bilaga till den slutliga unionsbudgeten, i slutet av året. För närvarande presenteras uppskattningen av externa inkomster som avsatts för särskilda ändamål i arbetsdokumentet om budgetförslaget, i praktiken i början av sommaren. Kommissionen föreslår vidare att arbetsdokumentet om budgetförslaget framöver ska innehålla information om utnyttjandet av inkomster avsatta för särskilda ändamål året innan, inklusive de belopp som överförts till budgetåret.

Kommissionen föreslår en allmän regel om eventuella frivilliga ytterligare ekonomiska bidrag från medlemsstater, vilka ska upptas i unionsbudgeten som externa inkomster som avsatts för särskilda ändamål. Enligt föreslagna artikel 21.2 a ska särskilda ytterligare ekonomiska bidrag från medlemsstater, inbegripet frivilliga bidrag, till unionens program, instrument och åtgärder utgöra externa inkomster avsatta för särskilda åtgärder. Enligt kommissionen förenklar bestämmelsen den ekonomiska förvaltningen och hjälper att undvika att betalningar begärs in från medlemsstaterna innan betalningar behövs. Enligt artikel 311 i FEUF ska budgeten finansieras helt av egna medel, utan att det inverkar på andra inkomster.

Finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd samt rapportering, artiklarna 2.9, 2.15, 2.33, 2.38, 2.58, 7.4, 10.5, 38.3 c, 41.5 g, 112.2, 113.1 a, 113.4, 115.2, 163.4, 212.5, 213.4, 213.5, 214.3, 218 och, vilken enligt förslaget ska strykas, 219.2, 221 och 253.1 g

¹ Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för utnyttjande av nya egna medel, se bilaga II institutionernas samarbete i fråga om utarbetandet av en färdplan för nya egna medel; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020Q1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020Q1222(01))

² Gemensamma och ensidiga förklaringar 12793/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12793-2020-INIT/sv/pdf>

Enligt kommissionen föreslår den främst tekniska ändringar i avdelning X Finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd i förordningen samt till dessa kopplade ändringar i andra delar av förordningen. Enligt kommissionens motivering är syftet att åtgärda inkonsekvenser och överlappningar, uppdatera definitioner och andra bestämmelser och bättre åter spegla hur avsättningar och budgetgarantier fungerar.

Den gällande budgetförordningen innehåller flera rapporteringsskyldigheter gällande ansvarsförbindelser och en gemensam avsättningsfond. Enligt förslaget ska det göras ändringar i vissa rapporteringsskyldigheter gällande finansieringsinstrument, budgetgarantier, en gemensam avsättningsfond och ansvarsförbindelser. Enligt kommissionen ska detta öka insynen och åtgärda inkonsekvenser. Enligt kommissionen säkerställs också att varje rapportering sker vid en lämplig tidpunkt. Mängden uppgifter som ska rapporteras kommer enligt kommissionen ändå inte att minska jämfört med den nuvarande regleringen. En innehållsmässig ändring är att enligt bestämmelserna om budgetgarantier i artikel 41.5 g ska arbetsdokumentet för unionsbudgeten årligen inbegripa en bedömning av lämpligheten av den gemensamma avsättningsfondens avsättningsnivå och behovet av att komplettera den. Dessutom ska bestämmelserna om rapporteringen av ansvarsförbindelser omstruktureras i förordningen, vilket kan ge upphov till ändringar i innehållet, bland annat gällande tidpunkterna för rapporteringen.

Bidrag, priser samt EU-institutionernas icke-finansiella donationer, om bidrag: artiklarna 2.17, 134, 135, 184.3, 187, 194.2, 196.4, 208.3 och 209.1; om priser: artiklarna 2.52, 210.4 och 211.1; om icke-finansiella donationer: artiklarna 2.1–2.3, 2.38, 2.50, 2.58, 57, 112.2, 133.4, 154.3 och 244

Avseende bidrag föreslår kommissionen tekniska ändringar och förenklingar av exempelvis bidrag som inte är kopplade till kostnader samt förenklade former av bidrag, beaktande av kostnader för frivilligarbete, skyldigheten att samråda med den sökande och enklare beräkning för att visa att principen om icke-vinst följs. Dessutom föreslås förenklingar i beviljande av finansiellt stöd till tredje parter, då det är fråga om exempelvis bidrag till humanitära insatser eller civilskydd. Avseende priser föreslår kommissionen att EU-institutionerna ska kunna dela ut icke-finansiella priser vid tävlingar, till exempel presentkort, biljetter och resor samt vissa exaktare bestämmelser om detta.

Kommissionen föreslår att det i budgetförordningen införs en rättslig grund för EU-institutionernas icke-finansiella donationer. Enligt kommissionen skulle detta kodifiera gällande praxis, eftersom institutionerna redan har gjort bland annat små donationer av varor. Genom instrumentet för krisstöd (Emergency Support Instrument, ESI) har institutionerna gjort donationer motsvarande betydande belopp. Kommissionen anser att det är befogat att förbereda sig för eventuella krisituationer och införa regler för institutionernas donationer i form av exempelvis varor eller tjänster. Donationsmottagare kan vara till exempel medlemsstater eller andra personer eller sammanslutningar.

Offentlig upphandling och ersättningar till externa experter, artiklarna 2.22, 2.46, 2.51, 2.55, 2.75, 2.76, 117.3, 144.1, 153.5, 154.3, 164.5, 164.6, 168.3, 169.1–169.3, 171.1, 172.5, 173.1, 174.2, 174.3, 175, 176.2, 176.4, 176.5, 179.1, 180.3, 180.4 och 242

Enligt kommissionen hänför sig ändringarna gällande bestämmelserna om offentlig upphandling till krishantering och lärdomar från covid-19-pandemin, digitalisering anpassning till direktiven om offentlig upphandling och om elektronisk fakturering (2014/24/EU, 2014/55/EU), beaktande av EU-domstolens rättspraxis, förenkling och tekniska ändringar.

Gällande krishantering och krisberedskap föreslår kommissionen att EU:s institutioner, organ och genomförandeorgan får för medlemsstaters räkning eller i deras namn upphandla eller agera som grossist genom att köpa och sälja eller donera varor och tjänster till medlemsstater. Kommissionen föreslår också andra regeländringar gällande offentlig upphandling och krishantering, bland annat uppdatering av definitioner samt snabbare genomförande vid kriser.

Kommissionen föreslår tillnärmning av bestämmelserna i budgetförordningen med upphandlingsdirektivet och faktureringsdirektivet. Förslaget inbegriper ändringar i e-upphandlingen, vilket enligt kommissionen medför förenklingar av regleringen. Kommissionen föreslår också nya regler om identifiering av yrkesmässiga motstridiga intressen vid offentlig upphandling. Enligt kommissionen är syftet också att förenkla upphandlingsförfarandena för byggnader. Dessutom föreslås ändring av bestämmelsen om uteslutning av anbudsgivare. Ändringen hänför sig till systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes). Kommissionen har fogat en bilaga om upphandling till sitt förslag.

Kommissionen föreslår en ändring i ersättningarna till avlönade externa experter. I vederbörligen motiverade undantagsfall ska det vara möjligt att erbjuda en högre ersättning än för närvarande. Enligt kommissionen ska förordningen avspegla det rådande marknadsläget, för att unionens institutioner ska på lika villkor kunna konkurrera med andra aktörer på marknaden om ersättningarna till externa experter. Inom vissa branscher, som investeringar och finansieringstjänster, kan andra aktörer enligt kommissionen betala högre arvoden än unionsinstitutionerna. Europeiska revisionsrätten har nyligen publicerat en särskild rapport 17/2022, Externa konsulter vid Europeiska kommissionen: utrymme finns för förbättringar.

Registrering av uppgifter om mottagarna av EU-medel, datautvinning, riskklassificering och centraliserat utlämnande av information, artiklarna 36, 38, 74, 159.5, 159.6, 275.3 och 275.4

Kommissionen föreslår införande av följande tre it-system: 1) ett enda integrerat it-system för registrering av uppgifter, datautvinning och riskklassificering (Arachne), 2) ett system för utlämnande av information om mottagare av EU-medel till allmänheten (förbättrad version av systemet för finansiell öppenhet, FTS), och 3) systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes). En betydande förändring jämfört med nuläget är att systemen ska vara obligatoriska även vid delad förvaltning och vid direkt förvaltning där medel som förvaltas av kommissionen utbetalas som bidrag till medlemsstaterna, liksom under faciliteten för återhämtning och resiliens. Edes tas upp senare i denna promemoria.

Enligt kommissionen ska användandet av Arachne för registrering av uppgifter, datautvinning och riskbedömning bland annat skydda unionens finansiella intressen, minska risken för dubbelfinansiering och intressekonflikter samt främja digitalisering. Registreringen, datautvinningen och riskklassificeringen hänför sig till revision av redovisningen och kontroll. Kommissionen föreslår ibruktagande av Arachne från början av följande fleråriga budgetram, det vill säga från ingången av 2028, även vid delad förvaltning. Det skulle enligt kommissionen ge tillräckligt med tid för anpassning till systemet och tillhandahållande av vägledning och utbildning. Kommissionen ska handha ansvaret för att utveckla, administrera och övervaka systemet. Arachne är ett existerande it-system, visserligen i mer begränsad användning än vad kommissionen föreslår.

Kommissionen föreslår ändringar i utlämnandet av information om mottagare av EU-medel för att öka insynen. Det handlar eventuellt om en förbättrad version av det nuvarande systemet för finansiell öppenhet (Financial Transparency System, FTS) som kommissionen använder vid direkt förvaltning. Kommissionen ska upprätthålla en webbplats med underliggande databas.

Centraliserat utlämnande av uppgifter ska också tillämpas inom delad förvaltning. Medlemsstaterna som genomför unionsbudgeten ska åtminstone en gång per år överföra till kommissionen den information som fastställs i budgetförordningen om mottagarna av EU-medel i respektive stat. Kommissionen kompletterar informationen med uppgifter från direkt förvaltning samt samordnar och lämnar ut uppgifter. Det nya systemet ska implementeras 2028, vilket enligt kommissionen möjliggör en smidig övergång och de systemändringar som behövs.

Enligt preliminära uppgifter från kommissionen ska ändringarna i bestämmelserna om offentlighet inte ha någon inverkan på varje myndighets offentlighetskyldigheter. Europeiska datatillsynsmannen har avgett kommissionen ett yttrande gällande skyddet för personuppgifter (ytttrande 14/2022, 7.7.2022). Enligt datatillsynsmannen bör de bestämmelser om datasystem som kommissionen föreslår bearbetas för att den omarbetade budgetförordningen ska överensstämma med förordning (EU) 2018/1725 (härefter *EU-institutionernas dataskyddsförordning; EUDPR*). Datatillsynsmannens yttrande behandlas nedan i avsnitt 6 i denna promemoria.

Indirekt förvaltning, artiklarna 38.4, 41.4 b, 41.5 b, 62.1 c, 140.5, 158, 159, 160 och 163

Indirekt förvaltning används framför allt vid EU-finansieringen för externa åtgärder. Indirekt förvaltning innebär att finansiering från EU-budgeten inte genomförs av kommissionen utan av unionens genomförandepartner. Enligt kommissionens förslag utgår indirekt förvaltning från sådana regler, system och förfaranden för vilka genomförandepartnererna har genomgått förhandsbedömning och konstaterats erbjuda ett lika gott skydd för unionens finansiella intressen som under direkt förvaltning av kommissionen. Förhandsbedömningen utförs som pelarbedömning.

Enligt kommissionen handlar det om att hitta rätt balans mellan skyddet av unionens ekonomiska intressen och bevarandet av unionens förmåga att genomföra sin politik med betrodda genomförandepartner som iakttar likvärdiga, men inte identiska, regler. Kommissionen föreslår bland annat att organisationer under vissa förutsättningar ska kunna befrias från pelarbedömning. Kommissionen föreslår införande av en ny grupp av organisationer som kan fungera som intermediärer för indirekt förvaltning. Kommissionen föreslår att systemet för registrering och utlämnande av uppgifter om mottagarna av EU-medel och systemet för tidig upptäckt och utslutning ska företrädesvis användas även vid indirekt förvaltning. Kommissionen föreslår dessutom ett antal tekniska ändringar i bestämmelserna om indirekt förvaltning.

EU:s förfaranden för tilldelning avseende säkerhet och allmän ordning, artikel 137

Kommissionen föreslår en ny artikel om skydd av säkerhet och allmän ordning samt begränsning av tilldelningsförfaranden på dessa grunder. När det är nödvändigt och vederbörligen motiverat ska kommissionen ange att särskilda tilldelningsförfaranden påverkar säkerheten eller den allmänna ordningen. Detta gäller särskilt unionens och/eller medlemsstaternas strategiska tillgångar och intressen, inbegripet digital infrastruktur, kommunikations- och informationssystem och relaterade leveranskedjor. Den behöriga utanordnaren får fastställa särskilda villkor som är nödvändiga för skydd av säkerhet och allmän ordning. Villkoren gäller för tilldelningsförfarandet och för hela livscykeln för det påföljande rättsliga åtagandet. Bestämmelsen innehåller en öppen förteckning över eventuellt tillämpliga villkor. Villkoren kan gälla en specifik aktör – exempelvis aktörens etableringsland eller huruvida en enhet i ett tredjeland kontrollerar aktören – eller en verksamhet eller ytterligare säkerhetskrav. Villkoren ska begränsas till vad som är nödvändigt för att garantera säkerheten och den allmänna ordningen inom unionen och/eller medlemsstaterna. Villkoren ska överensstämma med EU:s internationella åtaganden. Den nya artikeln skulle gälla olika slags förfaranden för genomförande av unionsbudgeten, som bidrag, offentlig upphandling, priser och indirekt förvaltning

Unionens bidrag till globala initiativ, artikel 240

Kommissionen föreslår att till avdelning XII *Andra instrument för genomförande av budgeten* i förordningen ska fogas en ny artikel som föreskriver om unionens bidrag till globala initiativ. Detta skulle vara en ny form av budgetgenomförande och innebära en betydande ändring i förordningens innehåll. Enligt kommissionen saknar den gällande budgetförordningen bestämmelser om en rättslig grund för unionens bidrag till globala initiativ. Deltagande i dessa initiativ bidrar enligt kommissionen till att uppnå unionens politiska mål.

Enligt föreslagna artikel 240 ska följande villkor uppfyllas för att EU ska kunna bidra till globala initiativ: 1) unionens bidrag är ett minoritetsbidrag till initiativet, 2) unionens bidrag behandlas på samma sätt som givare av liknande storlek och, om en eller flera medlemsstater också bidrar till initiativet på samma villkor som unionen, 3) det finns tillräcklig rapportering om resultaten, 4) initiativet drivs enligt regler för sund ekonomisk förvaltning, öppenhet, icke-diskriminering och likabehandling vid användningen av unionens medel i enlighet med proportionalitetsprincipen, 5) det finns lämpliga system för att förebygga och bekämpa oriktigheter och bedrägerier samt för rapportering och återkrav, och 6) vid allvarliga oriktigheter, såsom bedrägeri, korruption eller intressekonflikter, ska den behöriga utanordnaren, Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) inom ramen för sin behörighet, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Europeiska revisionsrätten begära ytterligare information och genomföra gemensamma revisions-, kontroll- eller utredningsuppdrag. Samtliga ovan nämnda villkor ska uppfyllas för att EU ska kunna bidra till globala initiativ. Unionens bidrag ska inte vara kopplat till vare sig ett specifikt belopp eller ett specifikt kostnadsutfall.

Systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes), artiklarna 93.4, 138.2, 139, 142.1, 143.1, 145.5, 146.2, 147, 152.1, 152.3 och 153.7

Systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes) är ett existerande it-system som kommissionen föreslår ska användas i betydligt större omfattning. Enligt kommissionen är det för att skydda EU:s finansiella intressen nödvändigt att myndigheterna i medlemsstaterna inte beviljar EU-medel till sådana sökanden som bedöms vara otillförlitliga och som upptagits på en förteckning som finns i Edes.

Kommissionen föreslår att Edes måste användas i synnerligen allvarliga fall vid delad förvaltning samt vid genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Kommissionen föreslår ingen övergångstid för implementeringen av systemet. I nuläget använder kommissionen Edes vid direkt förvaltning.

Myndigheterna i medlemsstaterna ska kontrollera uppgifterna om sökanden i Edes innan de fattar beslut om EU-medel. Alla personer och sammanslutningar som förvaltar EU-medel ska ha åtkomst till Edes. Kommissionens förslag innehåller bestämmelser om olika uteslutningssituationer. Enligt förslaget har den skadliga verksamhet som orsakat uteslutning av en person eller en enhet fastställts genom bland annat en slutgiltig dom eller ett slutgiltigt administrativt beslut eller genom en granskning, revision eller utredning av Europeiska revisionsrätten, Olaf eller Eppo. Uteslutningen kan vara en påföljd för bland annat fastställt missbruk, såsom bedrägeri, korruption, kriminella organisationer, penningtvätt, barnarbete, människohandel eller utnyttjande av intressekonflikter. Orsak till uteslutning kan också vara att personen eller enheten uppmänat till diskriminering, hat eller våld mot en grupp av personer eller mot en medlem av en grupp. I avsaknad av en slutgiltig dom eller ett slutgiltigt administrativt beslut kan beslutet om uteslutning fattas på grundval av en preliminär rättslig bedömning. Uteslutningen kan också gälla den verkliga huvudmannen och eventuella anknutna enheter till den uteslutning enheten.

Anteckningen om uteslutning ska göras av den behöriga utanordnaren vid kommissionen. Panelen för Edes ger rekommendationer till kommissionen. Medlemsstater kan informera panelen om sina iakttagelser. Medlemsstaterna är ansvariga för att kontrollera de beslut om uteslutning som registrerats i databasen och verkställa besluten. Medlemsstaten ska se till att den inte förmedlar till kommissionen betalningsansökningar för en utesluten person eller organisation. Kommissionens förslag saknar exakta definitioner av komponenterna i Edes, exempelvis hur en mottagare av EU-medel kan få kännedom om vilka uppgifter som registrerats i databasen. Under den fortsatta behandlingen vore det bra att förtydliga de olika stegen i processen och ansvarsfördelningen avseende dem, inklusive situationer där en nationell myndighet utesluter en mottagare med stöd av en anteckning i databasen.

Andra ändringar i budgetförordningen, artiklarna 23.1, 25.3, 33.2 d, 41.3 e, 41.4 j, 48.1, 48.2, 61.2, 86.3, 88, 89, 99.4, 104, 108.2, 109.1, 109.2, 109.4, 114.2, 114.4, 252.1, 252.2, 252.5, 270, 271.1, 271.6 och 275

Gröna given

Kommissionen föreslår att till artikel 33.2 d fogas principen om att program och verksamheter bör genomföras utan att orsaka betydande skada för miljömålen (*do no significant harm*). Bestämmelsen innehåller en hänvisning till förordningen om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar ((EU) 2020/852). Kommissionen motiverar det föreslagna tillägget med prestationsaspekten samt miljö- och klimatåtgärder. Enligt punkt 16 i det gällande interinstitutionella avtalet kommer de ändamålsenliga metoder för att stoppa klimatförändringarna och minskningen av biologisk mångfald i möjligaste mån att innehålla en hänvisning till unionens budgets bidrag till den europeiska gröna given som omfattar principen om att inte vålla skada.

Räntor på återbetalning av böter inom konkurrensområdet

Kommissionen har i omarbetningsförslaget beaktat sitt förslag av april 2022 med förslag till ändring av artiklarna 48, 99, 107 och 108 i budgetförordningen (COM(2022) 184 final).

Intressekonflikter

Kommissionen föreslår ändring av artikel 61.2 så att den berörda utanordnaren eller nationella myndigheten ska säkerställa att eventuella ytterligare lämpliga åtgärder vidtas i enlighet med tillämplig rätt, inbegripet den nationella lagstiftningen om intressekonflikter i fall där en anställd vid en nationell myndighet är inblandad. Enligt kommissionen ska denna definition gälla enhetligt samtliga fonder med delad förvaltning.

Donationer till unionsinstitutionerna

Kommissionen föreslår en ny bestämmelse om donationer till unionsinstitutionerna (föreslagen artikel 25.3). Den skulle möjliggöra snabbare beslut under exceptionella omständigheter om att ta emot eller avböja donationer, om donationen görs för humanitärt bistånd, katastrofbistånd, civilskydd eller krishanteringsstöd.

Medlemsstaternas skyldighet att bistå vid inkassering av EU:s fordringar

Kommissionen föreslår att till budgetförordningen fogas en ny bestämmelse om medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla bistånd vid inkassering och anmälan av unionsfordringar (föreslagen artikel 104). Enligt kommissionen ska detta genomföras genom att den stödordning som redan tillämpas mellan medlemsstaterna med stöd av direktivet om ömsesidigt bistånd för

indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder (2010/24/EU, härafter *indrivningsdirektivet*) utvidgas till att även omfatta unionsfordringar. Indrivningsdirektivet innehåller bestämmelser om ömsesidigt bistånd vid indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och jordbruksbidragen samt ålägger medlemsstaterna att utse en behörig myndighet eller flera behöriga myndigheter. Bestämmelser om verkställigheten av unionens fordringar finns också i artikel 299 i FEUF. Den föreslagna bestämmelsen förefaller kräva en verkställighetsgrund enligt artikel 299 i FEUF, innan medlemsstater kan krävas att ge sitt bistånd i enlighet med respektive stats nationella förfaranden. Dessutom gör bestämmelsen det på nationell nivå möjligt att verkställighet i enlighet med artikel 299 i FEUF också ska meddelas innan åtgärder för att säkerställa indrivningen kan vidtas. Bestämmelsen innehåller dock element som är motstridiga även med detta. Under den fortsatta behandlingen behövs mer information om hur förslaget förhåller sig till den gällande unionslagstiftningen. I kommissionens förslag används begreppet ”unionsfordringar”, men i den föreslagna bestämmelsen anges endast på en allmän nivå hurdana användningar av EU:s medel som avses. Varken förslaget eller motiveringarna innehåller en tydlig beskrivning av konsekvenserna för de nationella myndigheterna och av vilka nationella myndigheter som den föreslagna bestämmelsen skulle gälla. Det förefaller dock att den administrativa bördan skulle öka.

Hävning av kapitlet med sektorspecifika regler

Kommissionen föreslår att del två i den gällande budgetförordningen, som innehåller bestämmelser om grundläggande akter för tidigare sektorspecifika program, ska strykas.

3 Förslagets rättsliga grund

Förslaget grundas på artikel 322 i FEUF: Enligt den ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört revisionsrätten, anta finansiella regler som särskilt ska ange närmare bestämmelser om budgetens uppställning och genomförande och om redovisning och revision samt regler om ordningen för kontrollen av finansiella aktörer, särskilt utanordnares och räkenskapsförares, ansvar.

Enligt artikel 106 A i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen ska ovan nämnda artikel i FEUF tillämpas även på fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är lämplig.

4 Förslagets förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Unionen har exklusiva befogenheter att anta de allmänna budgetreglerna för unionen. Subsidiaritetsprincipen tillämpas inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet. Sådana områden är framför allt de politiska områden som avses i artikel 3.1 i FEUF. Dessutom har unionen exklusiv befogenhet att anta akter med stöd av fördragets bestämmelser om unionens institutionella ram och finansiella regler, vilka även omfattar budgetreglerna.

Enligt kommissionen innehåller förslaget inga sådana regler som inte vore nödvändiga för uppnåendet av målen i fördraget.

Statsrådet anser att förslaget som helhet överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets lagstiftningsmässiga och ekonomiska konsekvenser

Budgetförordningen är bindande till alla delar och direkt tillämplig i unionens medlemsstater. Förordningen tillämpas på Europeiska unionens allmänna budget och förfarandena för genomförandet av budgeten.

Kommissionen anger att syftet med förslaget är ökad effektivitet, kostnadseffektivitet och transparens i unionens allmänna budgetekonomi och budgetgenomförande. Kommissionen konstaterar att förslaget har inga budgetkonsekvenser. Kommissionen har inte heller gjort någon konsekvensbedömning. Enligt kommissionen får förslaget inga sådana direkta ekonomiska, ekologiska eller sociala konsekvenser som kan analyseras i en konsekvensbedömning.

I detta skede har identifierats följande nationella lagstiftningsbehov med anledning av kommissionens förslag. Förslaget gör det nödvändigt att stifta kompletterande nationella lagar, åtminstone om det i enlighet med kommissionens förslag föreskrivs om obligatoriska it-system (Arachne, FTS och Edes) även inom delad förvaltning. Kommissionen föreslår en övergångsperiod för implementeringen av två av it-systemen, nämligen Arachne för registrering av mottagare av EU-medel, datautvinning och riskklassificering och FTS för finansiell öppenhet mot allmänheten. Ändringarna kan eventuellt verkställas i samband med förberedelserna för finansieringsprogrammen under FBR-perioden som börjar 2028 och utarbetandet av relaterade nationella bestämmelser. Däremot föreslår kommissionen ingen övergångstid för införandet av Edes, vilket begränsar tidsramen för antagande av kompletterande nationella bestämmelser och för anpassning till ändringen. Om de föreslagna bestämmelserna om Edes blir antagna, kan detta medföra ett behov av ändringar i de nationella bestämmelserna om finansieringsprogrammen, inklusive lagstiftningen om faciliteten för återhämtning och resiliens. Om Edes-systemet införs utan en övergångsperiod kan det leda till att genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens fördröjs. Ändringar i den nationella lagstiftningen kan också behövas i det fall att kommissionens förslag till bestämmelser om skyldigheten för medlemsstaternas myndigheter att bistå vid indrivning av unionens fordringar antas. Det kan behövas kompletterande nationella bestämmelser om till exempel de behöriga nationella myndigheterna och deras uppgifter. Eventuella ytterligare behov av ändringar i den nationella lagstiftningen kommer att granskas under den fortsatta behandlingen av förslaget.

Förslagets eventuella direkta eller indirekta ekonomiska konsekvenser framgår inte av förslagsmotiveringen. Indirekta konsekvenser för unionsbudgeten kan uppkomma exempelvis av den föreslagna bestämmelsen om unionens bidrag till globala initiativ. De förslag om galler it-system har konsekvenser för institutionerna och organen, och åtminstone för kommissionen själv, då den förvaltar it-system och genomför offentlighet gentemot allmänheten. Indirekta konsekvenser för den nationella budgeten kan uppstå exempelvis genom överföring av anslag till därpå följande år, användning av åtaganden i vissa program på nytt och medlemsstaternas frivilliga ytterligare ekonomiska bidrag. Den föreslagna flexibiliteten i genomförandet av unionsbudgeten skulle ytterst ha en höjande effekt på Finlands bidrag till EU. En allmän bestämmelse om frivilliga ytterligare bidrag från medlemsstaterna kan uppmuntra framställningar om detta, vilket ökar behovet av anslag i den nationella budgeten. Den nationella budgeten kan också påverkas av den föreslagna bestämmelsen om att unionsinstitutionerna kan genomföra upphandling åt medlemsstaterna. Under den fortsatta behandlingen av revisionen bör det utredas hos kommissionen vilka konsekvenser förslaget kan få för unionsbudgeten, medlemsstaternas nationella budgetar samt unionens institutioner och organ.

Förslaget till revidering av budgetförordningen, om det antas, skulle öka de finländska myndigheternas åtaganden åtminstone vad gäller indrivning av unionens fordringar samt it-systemen (Arachne, FTS och Edes). Det är sannolikt att it-systemen ökar de nationella myndigheternas arbetsbörda inom delad förvaltning. Beloppet på de administrativa kostnaderna och it-kostna-

derna beror på it-systemens brukbarhet och systemkrav, datainhämtningens omfattning, eventuella nya informationskrav jämfört med nuläget, graden av automatisering vid överföring och behandling av information samt följderna och ansvaren i fråga om eventuella fel i de registrerade uppgifterna. Preliminärt verkar i synnerhet Edes vara administrativt betungande för de nationella myndigheterna. Kommissionens förslag kan öka risken för klagomål inom den gemensamma förvaltningen, vilket ökar arbetsbördan och kostnadsrisken för de nationella myndigheterna. En eventuell ekonomisk risk för medlemsstaterna utgörs också av att kommissionen kan låta bli att betala ut medel med hänvisning till att uteslutning inte har verkställts korrekt. Kommissionens förslag gällande it-system skulle också få konsekvenser för finländska sammanslutningar och privatpersoner, som kan bli registrerade i systemen till exempel utifrån sin status som finansieringsmottagare eller verklig huvudman eller för tidig upptäckt och uteslutning.

Konsekvenser för de nationella myndigheterna kan sannolikt också uppstå genom den föreslagna skyldigheten för medlemsstater att bistå vid indrivning av unionens fordringar. Den föreslagna skyldigheten är omfattande och kräver ändringar i lagstiftningen om den antas. Med avseende på unionsbudgeten kan de ekonomiska konsekvenserna av effektivare indrivning av unionens fordringar vara positiva, men samtidigt kan den öka kostnaderna och den administrativa bördan på nationell nivå. Förslaget kan medföra en betydande ökning av de nationella myndigheternas arbetsbörda för utredning, delgivning och indrivning av unionens fordringar. Kommissionens förslag är betydligt bredare än det gällande indrivningsdirektivet om ömsesidigt bistånd vid indrivning av skatter, avgifter och jordbruksstöd. Ytterligare utredningar om de ekonomiska konsekvenserna för nationella myndigheter bör inhämtas under den fortsatta behandlingen.

6 Förslaget i förhållande till grundlagen samt till grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

En av helheterna i den föreslagna förordningen är bestämmelserna om it-system. Dessa system är i) ett enda integrerat it-system för registrering av uppgifter, datautvinning och riskbedömning (Arachne), ii) ett system för utlämnande av information om mottagare av EU-medel till allmänheten (systemet för finansiell öppenhet, FTS), och 3) ett system för upptäckt av enheter och personer som gjort sig skyldiga till missbruk och uteslutning av dem från unionsfinansiering (Edes).

Kommissionen har inte upprättat någon konsekvensbedömning för omarbetningsförslaget. Kommissionen konstaterar i motiveringsdelen till förslaget att förslaget överensstämmer med Europeiska unionens stadga.

I konstitutionellt hänseende ska den föreslagna förordningen i Finland granskas särskilt i förhållande till 10 § i grundlagen. Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade, och närmare bestämmelser om skydd personuppgifter utfärdas genom lag.

Bestämmelserna är av betydelse också med tanke på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tryggas skyddet för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av personuppgifter. Enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska behandlingen av personuppgifter vara tillbörlig och ske i ett särskilt syfte. En väsentlig del av principen om ändamålsbegränsning är att personuppgifter inte senare kan behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/1990) har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis begränsas lagstiftarens handlingsutrymme utöver av denna bestämmelse också av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas av skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment. Sammantaget är det fråga om att lagstiftaren ska tillgodose denna rättighet på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet (se t.ex. GrUU 13/2016 rd, s. 3–4). Enligt utskottet är de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i Finlands grundlag av betydelse också vid beredningen av EU-lagstiftning. (se t.ex. GrUU 15/2017 rd, s. 4 och GrUU 9/2017 rd, s. 5–6 och de utlåtanden som det hänvisas till i dem). Finlands grundlag ska styra statsrådets ståndpunkt vid beredningen av EU-lagstiftning (se t.ex. GrUU 20/2017 rd) har i Europadomstolens rättspraxis ansetts omfatta också skyddet för personuppgifter.

Den föreslagna förordningen är av konstitutionell betydelse särskilt på grund av kommissionens förslag om att it-systemen Arachne, FTS och Edes ska användas också vid delad förvaltning. I nuläget används de nämnda systemen inom kommissionens direkta förvaltning. Förslaget skulle öka antalet aktörer som behandlar uppgifter. Mestadels handlar det om uppgifter om juridiska personer, men det kan också finnas fysiska personer bland mottagarna av EU-medel och de verkliga huvudmännen. Enligt kommissionen är syftet med behandlingen av personuppgifter att bland annat förebygga bedrägeri, korruption, dubbelfinansiering, intressekonflikter och andra oriktigheter för att skydda unionsbudgeten. Enligt kommissionen skulle allmänheten också få tillgång till mer information om användningen av unionsbudgeten och om mottagarna av unionsmedel.

Relevanta bestämmelser i förhållande till 10 § i grundlagen är förslagen om registrering, behandling, överföring och utlämnande av uppgifter samt om rättsskyddsgarantierna.

Med avseende på överföring, lagring och behandling av uppgifter vore det viktigt att genom förordningen tydligare reglera överföringen av större datamängder från en medlemsstat till kommissionen. I den föreslagna förordningen föreskrivs om vilka uppgifter som ska lagras i systemen, men uppgifterna är inte desamma i varje system. I Arachne ska för fysiska personers lagras namn, en unik identifieringskod på landsnivå, födelsedatum och finansieringsbeloppet. Utöver uppgifter om mottagarna av EU-medel lagras uppgifter om de verkliga ägarna och huvudmännen. Enligt kommissionen ska Arachne användas för datautvinning och riskklassificering, men det framkommer inte tydligt hurdan behandling av uppgifter som avses och vilka uppgifter är avsedda att kopplas till varandra. För utlämnande av uppgifter till allmänheten ska i FTS lagras om fysiska personer uppgifter om mottagarens namn, region där mottagaren finns, finansieringsbelopp och åtgärdens syfte samt unik identifieringskod på landsnivå, som inte används vid utlämnande av uppgifter. I Edes, som används för tidsbestämd uteslutning från unionsfinansiering, ska om fysiska personer lagras uppgift om personens identitet, sammanfattning av riskerna och faktiska omständigheterna, bakgrundsinformation för beslutsfattande och om särskilda åtgärder som krävs för att säkerställa konfidentialiteten. Anteckningen om uteslutning visas i Edes för alla som medverkar i genomförandet av unionsbudgeten. Vid den fortsatta behandlingen av förordningen bör behandlingen av personuppgifter begränsas till det som är nödvändigt och proportionerligt för syftet. Det bör föreskrivas med tillräcklig noggrannhet om uppgifterna, datasystemen, den maximala lagringstiden för uppgifterna samt om dem som behandlar uppgifterna jämte deras ansvar. Europeiska datatillsynsmannen har i sitt yttrande 14/2022 behandlat flera centrala frågor avseende skyddet av personuppgifter och gett rekommendationer för komplettering av den föreslagna förordningens bestämmelser om bland annat behandling och lagring av uppgifter. Rekommendationerna, som gäller tillämpning av EU-institutionernas dataskyddsförordning, är också av allmän relevans för skyddet av personuppgifter.

Rättsskyddsgarantierna är en central aspekt av reglerna om it-systemen, särskilt gällande uteslutning. Enligt den föreslagna förordningen ska förvaltning av uppgifterna i Edes-systemet ske med beaktande av rätten till integritet samt av andra rättigheter enligt EU-institutionernas dataskyddsförordning. Innan en uteslutning registreras ska den berörda personen eller enheten garanteras rätt till försvar. Rättssäkerhetsfrågorna med avseende på Edes är viktiga vid den fortsatta behandlingen av förordningen, eftersom uteslutning kan ske utifrån en preliminär bedömning, före en slutgiltig dom eller ett slutgiltigt administrativt beslut, och uteslutningen kan gälla i fem år.

Enligt förslaget kan vissa uppgifter om mottagarna av EU-medel offentliggöras i det allmänna datanätet. Enligt kommissionen ska uppgifter tillhandhållas med vederbörlig hänsyn till kraven på konfidentialitet och säkerhet, särskilt skyddet av personuppgifter. Personuppgifterna ska tas bort två år efter utgången av det budgetår då det kontrakt eller den överenskommelse som fastställer stöd villkoren upprättades. Uppgifter får inte överlåtas till exempel när utlämnande av informationen skulle kunna utgöra en risk för den berörda personens fri- och rättigheter enligt Europeiska unionens stadga. Av kommissionens förslag framgår inte på vilket sätt och vilken information om mottagarna av EU-medel som skulle vara sökbar på den offentliga webbplatsen. Konstitutionellt kräver offentliggörande av personuppgifter i en allmän informationstjänst att det finns godtagbara grunder till detta utifrån garantierna för rättsskydd och målen för de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom ska det inte vara möjligt att göra mängdsökningar i personuppgifter, utan endast enskilda sökningar. Utöver FTS och den centraliserade webbplatsen kan uppgifter eventuellt offentliggöras om uteslutningar enligt Edes, visserligen endast i undantagsfall i fråga om fysiska personer. Vid den fortsatta behandlingen bör det beaktas att endast de personuppgifter som är nödvändiga för allmänhetens tillgång till information offentliggörs i det allmänna datanätet. Dessutom bör det preciseras vilka bakgrundsuppgifter ej avsedda för offentliggörande som kommer att samlas in och hur de ska behandlas på ett säkert sätt. Europeiska datatillsynsmannen yttrade sig positivt om offentlighetsfrågan avseende balansgången i kommissionens förslag mellan dels insyn, dels skydd för mottagarnas privatliv och personuppgifter.

Vid den fortsatta behandlingen av förordningen bör det säkerställas att bestämmelserna överensstämmer med unionens dataskyddslagstiftning, med andra ord EU-institutionernas dataskyddsförordning och förordning (EU) 2016/679 (härefter *allmänna dataskyddsförordningen*) Budgetförordningen bör innehålla bestämmelser om systemens relevanta särdrag, såsom olika aktörers uppgifter och ansvar samt nödvändigheten att behandla uppgifter och ändamålsbegränsningen av behandlingen. Det bör preciseras vilka uppgifter om fysiska personer som ska överlämnas och behandlas.

7 Ålands ställning

Bestämmelser i budgetförordningen kan vara tillämpliga i ärenden som hör till landskapets behörighet, till exempel då landskapet förvaltar medel under unionsbudgeten.

8 Andra medlemsstaters ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

9 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Statsrådets skrivelse inklusive promemorian har utarbetats på finansministeriet. Promemorian behandlades i EU-sektionen Budget (EU 34) den 20 september 2022 och i EU-ministerutskottet den 30 september 2022.

I rådet behandlas förslaget till budgetförordning av budgetkommittén. Kommissionen har presenterat sitt förslag, varefter behandlingen av varje artikel inleds under hösten 2022. Behandlingen i rådet och därefter i Europaparlamentet antas pågå till 2023.

I Europaparlamentet delar budgetutskottet (BUDG) och budgetkontrollutskottet (CONT) svaret för att utarbeta ett betänkande i ärendet. Föredragande är Nils Ušakovs (BUDG; S&D, LV) och Monika Hohlmeier (CONT; EPP, DE).

Europeiska revisionsrätten kommer att ge ett utlåtande i ärendet, enligt preliminär uppgift i oktober 2022.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att användningen av unionens medel effektiviseras i överensstämmelse med budgetprinciperna och överenskommelsen om den fleråriga budgetramen (FBR). Statsrådet kan godkänna sådana ändringar i budgetförordningen som faktiskt förenklar eller tekniskt uppdaterar regleringen och främjar skyddet av unionens ekonomiska intressen genom större budgetinsyn. Omarbetningen av budgetförordningen ska ske utan att kringskära budgetmyndigheternas befogenheter och faktiska handlingsmöjligheter och utan att oproportionerligt eller onödigt öka de nationella myndigheternas administrativa börda. Till den del som kommissionen föreslår nya uppgifter eller åtaganden för de nationella myndigheterna, ska dessa ändringar vara entydiga och vederbörligen motiverade. Det är viktigt att reformen av budgetförordningen hålls som en riktad åtgärd även under den fortsatta behandlingen.

Statsrådet inskräpper vikten av att inga svårtolkade och otydliga bestämmelser fogas till budgetförordningen vid omarbetningen. De centrala begreppen ska definieras tydligt antingen i budgetförordningen eller med en hänvisningsbestämmelse. Regleringen ska vara så exakt och väl avgränsad som möjligt. Detta är synnerligen viktigt för bestämmelser som tillämpas på eller som har indirekta konsekvenser för en bredare grupp än endast myndigheter. De förslag som medför skyldigheter för sammanslutningar och personer samt bestämmelser som på andra sätt berör deras rättigheter ska vid den fortsatta behandlingen utformas så att rättigheterna och rättsskyddet tillgodoses.

I detta skede lägger statsrådet fram följande preciserade ståndpunkter.

Anpassning till den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027

Statsrådet stödjer kommissionens förslag om att till artikel 6 foga en bestämmelse med hänvisning till allmänna villkorlighetsförordningen.

Statsrådet förordar inte kommissionens förslag till bestämmelser om att bestämmelser i de grundläggande akterna för program under överenskommelsen om FBR ska tas med i budgetförordningen, särskilt då det är fråga om avvikelser från budgetprinciperna. Statsrådet förhåller sig kritiskt till de föreslagna ändringarna i artikel 12, om undantag från huvudprincipen om att outnyttjade anslag ska förfalla vid utgången av budgetåret. Statsrådet förhåller sig mycket kritiskt till förslaget gällande artikel 15.4 om en betydande utvidgning av den automatiska återanvändningen av förfallna åtaganden jämfört med överenskommelsen om FBR. I enlighet med den nya

artikel 15.4 som kommissionen föreslår ska de åtaganden som blivit oanvända och som frigjorts automatiskt återinföras inom vissa program för finansiering av yttre förbindelser.

Inkomster avsatta för särskilda ändamål

Statsrådet kan godkänna förslaget om att rapporteringen ska omfatta samtliga externa inkomster avsatta för särskilda ändamål och inte endast inkomsterna från återhämtningsinstrumentet. Statsrådet förordar inte förslaget om att uppskattningen av externa inkomster avsatta för särskilda ändamål för följande år ska presenteras i slutet av året i en bilaga till den slutliga budgeten. Enligt den gällande budgetförordningen ska uppskattningen lämnas i arbetsdokumentet om budgetförslaget i början av sommaren. Statsrådet framhåller behovet att få information i ett tillräckligt tidigt skede.

Statsrådet ser inget fog för kommissionens förslag till en allmän regel som möjliggör frivilliga ytterligare bidrag från medlemsstaterna, utöver unionsbidragen enligt systemet för egna medel. Enligt statsrådet kan ändringen indirekt öka trycket på ytterligare bidrag från medlemsstaterna till unionens program, instrument och verksamheter. Statsrådet anser det vara viktigt att ytterligare information om kommissionens förslag fås när behandlingen framskrider.

Unionens bidrag till globala initiativ

Utifrån tillgänglig information förhåller sig statsrådet preliminärt avvaktande till en ny bestämmelse om unionens bidrag till globala initiativ. Avsikten är att under den fortsatta behandlingen förtydliga de praktiska tillämpningssituationerna och konsekvenserna av den föreslagna förordningen. Bidrag till diffust strukturerade globala initiativ kräver med tanke på god ekonomisk förvaltning att de är mycket välmotiverade. Det kan vara svårt att försäkra sig om sund ekonomisk förvaltning och verksamhetens resultat i globala initiativ, som inte nödvändigtvis är juridiska personer. Överensstämmelse med unionens system för egna medel ska också säkerställas till den del som villkor för tillämpning av regeln är att minst en medlemsstat bidrar till samma initiativ.

Systemet för tidig upptäckt och uteslutning (Edes)

Statsrådet förhåller sig kritiskt till att systemet för tidig upptäckt och uteslutning Edes ska göras obligatoriskt också i nationella myndigheters beslutsfattande samt till ett flertal ändringar i innehållet som kommissionen föreslår till artiklarna i förordningen med hänvisning till Edes. Statsrådet betonar att målet med Edes ska vara att minimera den administrativa bördan och iaktta rättsstatsprincipen även med avseende på villkoren och förfarandet för uteslutning. Till exempel en del av de föreslagna ändringarna i uteslutningsgrunderna förefaller svårtolkade. Statsrådet kan eventuellt överväga frivillig implementering av Edes vid delad förvaltning och vid förvaltning av samma typ som i faciliteten för återhämtning och resiliens. Om kommissionens förslag vinner brett understöd i rådet under den fortsatta behandlingen, bör det ändå föreskrivas om en tillräckligt lång tidsfrist, åtminstone till utgången av 2027. Med avseende på Edes och integritetsskyddet ska den fortsatta behandlingen av budgetförordningen ske med beaktande av rekommendationerna i Europeiska datatillsynsmannens utlåtande, för att förordningen ska uppfylla kraven enligt dataskyddsregleringen.

Medlemsstaternas skyldighet att bistå vid indrivning av unionens fordringar

Utifrån den tillgängliga informationen förhåller sig statsrådet kritiskt till den föreslagna bestämmelsen om att betydligt utvidga de nationella myndigheternas åtaganden och därmed den administrativa bördan jämfört med gällande indrivningsdirektivet. Avsikten är att den föreslagna

förordningens konsekvenser för och förhållande till den gällande unionslagstiftningen förtydligas under den fortsatta behandlingen. Kommissionen bör ersätta medlemsstaterna för kostnaderna för anmälan och inkassering av unionsfordringar.

Upp- och utlåning

Statsrådet kan preliminärt godkänna kommissionens förslag om att se över reglerna för rapportering om upp- och utlåning. Under den fortsatta behandlingen bör det säkerställas att alla väsentliga uppgifter redovisas även framöver och att tidpunkterna för rapporteringen är ändamålsenliga.

Finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd samt rapportering

Statsrådet har inga anmärkningar gällande de tekniska justeringar som kommissionen föreslår. Gällande de ändringar som påverkar innehållet i bestämmelserna bör det under den fortsatta behandlingen beaktas att alla relevanta uppgifter ska inrapporteras vid en ändamålsenlig tidpunkt även i framtiden.

Bidrag, priser samt EU-institutionernas icke-finansiella donationer

Statsrådet har inga anmärkningar gällande de tekniska justeringar som kommissionen föreslår. Statsrådet kan i princip godkänna att regler om priser och unionsinstitutionernas icke-finansiella donationer fogas till budgetförordningen.

Offentlig upphandling och ersättningar till externa experter

Budgetförordningens bestämmelser om offentlig upphandling ska i stor utsträckning som möjligt överensstämma med upphandlingsdirektivet och faktureringsdirektivet. Bestämmelserna om upphandling kan eventuellt preciseras utifrån lärdomarna från covid-19-pandemin, förslagsvis till exempel så att unionens institutioner, organ och genomförandeorgan i undantagssituationer kan genomföra upphandling åt medlemsstaterna. Sådana regler bör vara tillräckligt exakta med avseende på till exempel parternas uppgifter och skyldigheter, förfarandets förlopp, distributionen av de varor och tjänster som upphandlas samt fördelningen av kostnaderna.

Statsrådet förhåller sig positivt till att främja miljöaspekten vid upphandling och digitalisering av unionens upphandling, dock så att till exempel digitaliseringen inte medför ett disproportionsligt tryck på de administrativa kostnaderna. Statsrådet ser preliminärt inget fog för kommissionens förslag om att det i specifika exceptionella situationer ska vara möjligt att betala högre arvoden till externa experter.

Registrering av uppgifter om mottagarna av EU-medel, datautvinning, riskklassificering och centraliserat utlämnande av information

Statsrådet ser preliminärt inget fog för ett gemensamt system på unionsnivå för registrering av uppgifter om mottagarna av EU-medel, datautvinning och centraliserat utlämnande av information. Om skyldigheten att använda systemet utvidgas till delad förvaltning, välkomnar statsrådet den långa övergångstiden samt beaktandet av behovet av vägledning och utbildning. Det ska också tas hänsyn till informationssystemets användarvänlighet. Den administrativa bördan för de nationella myndigheterna bör vara så liten som möjligt. I synnerhet bör det inte införas bestämmelser som kräver manuell informationshantering.

Med tanke på offentlighet och sekretess är det viktigt att bestämmelserna i budgetförordningen inte begränsar de nationella bestämmelserna om handlingars offentlighet eller sekretess vid insamling och utlämnande av uppgifter om mottagarna. Bestämmelserna i budgetförordningen får inte förbigå nationell överlåtelsebehörighet till samma uppgifter eller med större omfattning. Budgetförordningen ska uppfylla kraven enligt dataskyddslagstiftningen (EU-institutionernas dataskyddsförordning och allmänna dataskyddsförordningen). Vid den fortsatta behandlingen bör behandlingen av personuppgifter preciseras bland annat genom att begränsa den till vad som är nödvändigt och proportionerligt med tanke på syftet, specifika bestämmelser om vilka personuppgiftskategorier som behandlas och om uppgiftskällorna, säkerställande av uppgifternas kvalitet och riktighet, upplägg av informationssystemet och säkerhetsåtgärderna samt den maximala lagringstiden för uppgifterna.

Indirekt förvaltning

Avseende bestämmelserna om indirekt förvaltning skulle de i så hög grad som möjligt överensstämma med bestämmelserna om de övriga förvaltningsformerna. Den fortsatta behandlingen bör inbegripa bedömningar av utgiftskonsekvenserna för unionens institutioner, organ och genomförandeorgan och för samarbetspartnerna samt att de eventuella konsekvenserna för medlemsstaternas myndigheter ska vara motiverade och överensstämma med proportionalitetsprincipen. Unionens finansiella intressen ska tryggas.

EU:s förfaranden för tilldelning avseende säkerhet och allmän ordning

Statsrådet ser preliminärt inte fog för en ny bestämmelse i budgetförordningen om ställande av villkor som hänför sig till säkerhet och allmän ordning. Om en sådan ny bestämmelse antas borde det säkerställas att den inte äventyrar behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna i fråga om säkerhet och allmän ordning. Den eventuella nya bestämmelsen ska vara exakt formulerad och noga avgränsad. Dess tillämpningsområde ska omfatta endast det som är nödvändigt. Utgångspunkten ska vara att den administrativa bördan för de nationella myndigheterna inte får öka. Statsrådet anser det vara viktigt att ytterligare information om kommissionens förslag fås när behandlingen framskrider.

Gröna given

Statsrådet anser att det i princip är tillräckligt att hänvisningarna till att inte orsaka betydande skada samt till den europeiska gröna given finns i punkt 16 i det interinstitutionella avtalet. Utifrån den tillgängliga informationen är det preliminärt inte nödvändigt att till artikel 33.2 foga en uttrycklig hänvisning till att program och verksamhet ska genomföras utan att orsaka betydande skada för miljömålen (*do no significant harm*). Statsrådet anser att principen om att undvika betydande olägenhet vid behov bör bedömas sektorsförfattningsvis i stället för genom allmänna bestämmelser som budgetförordningen. Statsrådet anser det vara viktigt att ytterligare information om kommissionens förslag fås när behandlingen framskrider.

Räntor på återbetalning av böter inom konkurrensområdet

U-skrivelsen U 49/2022 rd innehåller statsrådets ståndpunkt till kommissionens tidigare förslag gällande räntor på konkurrensböter och hanteringen av dem i unionsbudgeten. Statsrådet anser att det tidigare ändringsförslaget och det aktuella omarbetsförslaget bör behandlas tillsammans.

Intressekonflikter

Statsrådet kan preliminärt godkänna att den nationella lagstiftningen nämns i artikel 61.2 i budgetförordningen, gällande sådana fall där en anställd vid en nationell myndighet är inblandad.

Hävning av delen med sektorspecifika regler

Statsrådet kan i princip godkänna kommissionens förslag om hävning av del två i den gällande budgetförordningen, som hänför sig till grundläggande akter för tidigare program.

Förslaget som helhet

Statsrådet kommer att granska huruvida de föreslagna ändringarna i förordningens innehåll är nödvändiga och ändamålsenliga samt ändringarnas rättssäkerhet och ekonomiska konsekvenser.

Statsrådet utformar sin slutliga ståndpunkt till hela budgetförordningen under den fortsatta behandlingen i rådet och parlamentet och utgår härvid från Finlands överordnade intresse.