



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.5.2020
COM(2020) 443 final

2018/0166 (APP)

Ändrat förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

1.1 En ambitiös och innovativ EU-budget för den europeiska återhämtningen

EU har agerat snabbt för att skapa en samordnad och kraftfull kollektiv insats mot de sociala och ekonomiska följderna av krisen, inom ramen för den aktuella fleråriga budgetramen, som löper ut 2020. Unionens agerande har kompletterat de diskretionära ekonomiska och finansiella åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna själva.

Covid-19-pandemin har påverkat alla delar av Europa och världen. Det är extremt osäkert vilken socioekonomisk vidd pandemins effekter kommer att få. Redan nu står det klart att pandemin ställer medlemsstaternas finansiella och ekonomiska system inför helt nya och akuta utmaningar. Enligt kommissionens vårprognos 2020¹ beräknas det att euroområdet ekonomi kommer att krympa med 7,75 % år 2020, vilket är mer än någonsin tidigare, och EU-ekonomin beräknas krympa med 7,5 % år 2020. Tillväxtprognoserna för EU och euroområdet har reviderats ned med cirka nio procentenheter jämfört med den ekonomiska höstprognosen 2019. Chocken för EU-ekonomin är symmetrisk, eftersom pandemin har drabbat alla medlemsstater, men produktionsminskningen 2020 kommer att skilja sig markant mellan medlemsstaterna. Vårprognosen omges dock av större osäkerheter och risker än normalt på grund av de antaganden som görs om utvecklingen av covid-19-pandemin och åtgärderna för att begränsa dess spridning. Denna allmänna bild bekräftas också av den djupgående behovsbedömningen².

För att unionen ska gå starkare ur denna kris av aldrig tidigare skådad omfattning och räckvidd måste unionen agera snabbt, ambitiöst och samordnat. Utmaningarnas omfattning och sammankopplingen av Europas ekonomier innebär att ingen medlemsstat kan lyckas på egen hand. Därför måste en kraftfull och moderniserad EU-budget stå i centrum för den europeiska återhämtningsplanen.

Kommissionen har i sitt meddelande ”EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningsplanen”³ lagt fram en övergripande plan för europeisk återhämtning, som bygger på solidaritet och har inspirerats av unionens gemensamma principer och värderingar. EU:s långtidsbudget, som förstärks genom den finansiering som godkänts genom beslutet om egna medel⁴ till förmån för Europeiska unionens återhämtningsinstrument, kommer att vara det viktigaste verktyget.

Tillsammans kommer dessa förslag att göra det möjligt att utnyttja den fulla effekten av EU:s budget för att mobilisera investeringar och tidigare lägga finansiellt stöd och investeringar under de avgörande första åren av återhämtning, vilket banar väg för en rättvis och inkluderande övergång till en grön och digital framtid, som stödjer unionens långsiktiga strategiska autonomi och gör den resilient mot chocker i framtiden.

Europeiska unionens föreslagna återhämtningsinstrument⁵ är en exceptionell mekanism för nödsituationer, vars avsikt är att genomföra åtgärder som förbättrar återhämtning och resiliens

¹ Add reference

² SWD(2020) 98

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, ”EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningsplanen”, COM(2020) 442 final av den 27 maj 2020.

⁴ COM(2020)445 – Ändrat förslag till rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel

⁵ COM(2020)441 – förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin.

och för detta ändamål kanalisera finansiering till viktiga unionsprogram under en begränsad period och fokusera på akuta investeringsbehov som beror på krisen. Instrumentet kommer att vara ett kraftfullt uttryck för den solidaritet som förenar unionen. Det kommer att vara tillfälligt, målinriktat och ha resurser som står i proportion till utmaningarna. Resurserna kommer att tillhandahållas genom lån på kapitalmarknaderna eller från finansinstitut och baserar sig på en tillfällig och exceptionell lånebefogenhet enligt beslutet om egna medel. De lånade medlen kommer att användas utöver de anslag som har godkänts i unionens budget och ligger därmed utanför den fleråriga budgetramens utgiftstak. De kommer att visas tydligt i budgeten för att illustrera att de är tillfälliga och exceptionella till sin karaktär och för att ge full insyn.

Grunderna i kommissionens förslag till en modern, flexibel långtidsbudget med nära kopplingar till EU:s prioriteringar är fortfarande fullt giltiga. Kommissionen står fast vid dessa förslag, som nu måste stärkas och anpassas så att de kan driva EU:s återhämtning genom nya separata instrument och förstärkningar av de program som är mest kritiska för återhämtningen.

Europeiska unionens återhämtningsinstrument och den nya långsiktiga ramen är av avgörande betydelse för att snabbt genomföra beslutet om egna medel. En överenskommelse om den fleråriga budgetramen 2021–2027 är av största vikt för att ge ekonomiska aktörer, regioner, små och medelstora företag, jordbrukare, forskare och andra mottagare av EU-medel den ekonomiska stimulans och den tilltro som krävs för att stödja långsiktiga investeringar. De avsevärda framsteg som redan gjorts i Europaparlamentet och rådet ger bästa tänkbara förutsättningar för en snabb överenskommelse.

De ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin understryker dessutom vikten av att säkerställa tillräckligt utrymme i de offentliga finanserna för unionen vid ekonomiska chocker som leder till en kraftig och plötslig minskning av bruttonationalinkomsten. För att bevara en tillräcklig marginal under taken för beslutet om egna medel så att unionen ska kunna täcka alla sina finansiella skyldigheter och ansvarsförpliktelser som förfaller till betalning under ett visst år, även under den mest ogynnsamma ekonomiska utvecklingen, föreslår kommissionen också en permanent ökning av taken för åtaganden och betalningar i beslutet om egna medel till 1,46 % respektive 1,40 % av EU:s bruttonationalinkomst. För att göra det möjligt att låna inom ramen för Europeiska unionens återhämtningsinstrument är det dessutom nödvändigt med en ytterligare exceptionell och tillfällig ökning av taken i beslutet om egna medel.

1.2. Ändringar som krävs till utkastet till förordning om den fleråriga budgetramen och förslaget till interinstitutionellt avtal

Det övergripande återhämtningspaketet gör att det behövs förstärkningar och justeringar till kommissionens förslag för den fleråriga budgetramen 2021–2027, som gjordes i maj 2018, för att inkludera nya faciliteter och program som är inriktade på de mest brådskande återhämtningsbehoven, betydande förstärkning av andra program som är avgörande för unionens reaktion och ökad flexibilitet.

Utgiftstaken i den fleråriga budgetramen 2021–2027, i enlighet med bilagan till kommissionens förslag till utkastet till rådets förordning om den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027⁶, måste anpassas för att avspegla de framsteg som har gjorts i förhandlingarna, tillhandahålla finansiering för nya initiativ, förstärkta prioriteringar som har

⁶ Kommissionens förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027, COM(2018) 322 final/2, förfarandet 2018/0166(APP).

uppmärksammas i och med den aktuella krisen samt den senaste tidens allt mer talrika konkreta gemensamma utmaningar⁷.

Vad gäller upplåningen för återhämtningsplanen, som godkänts enligt beslutet om egna medel och genomförts inom ramen för Europeiska unionens återhämtningsinstrument, är de anslag som krävs för att täcka potentiella kupongbetalningar under perioden 2021–2027 förenliga med kommissionens förslag till flerårig budgetram, särskilt rubrik 2 ”Sammanhållning och värden” (med undantag för ”Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning”). De nödvändiga anslagen för att täcka kupongbetalningar och inlösen på förfallodagen måste tillhandahållas i framtida fleråriga budgetramar.

Med dessa riktade justeringar kommer unionen att ha en långsiktig budgetram som är bättre anpassad till dess prioriteringar och ambitioner och som är skraddarsydd för att bygga upp unionens resiliens och strategiska autonomi på medellång och lång sikt.

Det behövs också justeringar till utkastet till förordning om den fleråriga budgetramen och utkastet till interinstitutionellt avtal om budgetdisciplin, om samarbete i budgetfrågor och om sund ekonomisk förvaltning⁸. Dessa justeringar kommer att ge större flexibilitet vid genomförandet, vilket återspeglar behovet av nya bestämmelser som aktiveras i nödsituationer. De integrerar också innovationer såsom Fonden för rättvis omställning och ger öppen information från budgetmyndigheten om genomförandet av Europeiska unionens återhämtningsinstrument.

Kommissionen anpassar också sina förslag till framtida sammanhållningspolitiska program för att bland annat ge starkare stöd till krisrelaterade investeringar, ge större flexibilitet vid överföringar mellan fonder och regionkategorier och införa nya bestämmelser som aktiveras i nödsituationer. För att säkerställa tillräckligt stöd till de medlemsstater och regioner som har det största behovet kommer kommissionens reviderade förslag också att omfatta en **översyn av nationella sammanhållningsanslag**, med beaktande av den senaste tillgängliga statistiken och med endast uppjusteringar till en ökad total nivå på 10 miljarder euro (i 2018 års priser). Detta kommer att kräva motsvarande justeringar av budgetramens utgiftstak för åren 2025–2027.

Erfarenheterna från de senaste veckorna har visat att när det gäller plötsliga och omfattande kriser, som till exempel covid-19-pandemin, måste unionen vidta åtgärder inom några dagar. Unionen måste ge ett snabbt, flexibelt och direkt stöd baserat på solidaritetsprincipen för att ta itu med de allvarliga folkhälsokonsekvenserna av utbrottet inom unionen och stödja insatserna och kapaciteten för de mest berörda medlemsstaterna och regionerna.

Dessa händelser visar ytterligare att **flexibilitetsbestämmelser** och framför allt de särskilda instrumenten är ytterst viktiga och absolut nödvändiga kompletteringar av den förutsägbarhet och stabilitet som den fleråriga ramen erbjuder. Samtidigt bekräftar det också att den flexibilitetsarkitektur som kommissionen föreslog 2018 för långtidsbudgeten 2021–2027 är fullt relevant och motiverad.

Kommissionen föreslog 2018 att räckvidden för reserven för katastrofbistånd skulle utvidgas så att den kan aktiveras i nödsituationer inom unionen. Kommissionen föreslår att det högsta

⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, ”EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningsplanen”, COM(2020) 442 final av den 27 maj 2020.

⁸ Förslag till Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning, COM/2018/323 final av den 2 maj 2018, förfarandet 2018/2070(ACI)

årliga beloppet som är tillgängligt inom ramen för detta instrument, som har döpts om till **reserven för solidaritet och katastrofbistånd**, höjs till 3 miljarder euro (i 2018 års priser), så att nödfinansiering kan mobiliseras i den omfattning som behövs för att klara av oförutsedda utmaningar. Den förstärkta reserven kommer att snabbt kunna förstärka EU:s åtgärder, om och när så behövs, genom EU-instrument som tillhandahåller sådana nödmekanismer, såsom instrumentet för krisstöd men också humanitärt bistånd, rescEU, folkhälsoprogrammet, programmet för den inre marknaden (med dess nödgärder på veterinär- och växtskyddsområdet) eller Asyl- och migrationsfonden.

Som en del av åtgärderna med anledning av covid-19-krisen antog Europaparlamentet och rådet den 31 mars 2020 förordning (EU) nr 2020/461⁹, som utvidgar användningsområdet för **Europeiska unionens solidaritetsfond** så att det omfattar allvarliga hot mot folkhälsan vid sådana katastrofer i vilka fonden kan ingripa. Kommissionen föreslår därför att det högsta årliga beloppet för detta instrument ska höjas till 1 miljard euro (i 2018 års priser).

Slutligen föreslår kommissionen att det högsta årliga belopp som är tillgängligt inom ramen för **Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter** höjs till 386 miljoner euro (i 2018 års priser), i proportion till den sannolika ökningen av antalet ansökningar till en följd av de ekonomiska och sociala effekterna av covid-19-krisen.

2. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

De föreslagna ändringarna av skäl och artiklar i kommissionens förslag av den 2 maj 2018 återfinns i det bifogade ändrade förslaget. Alla andra skäl och bestämmelser förblir oförändrade från kommissionens ursprungliga förslag COM(2018)322 och COM(2018)323.

I detta avsnitt ges även förklaringar till ändringarna till utkastet till interinstitutionellt avtal, som återges i dokument COM(2020)444¹⁰.

2.1. Artikel 2 och skäl 3 i utkastet till förordning

Vid tidpunkten för förslaget till förordning om den fleråriga budgetramen i maj 2018 var översynen av budgetförordningen redan föremål för en politisk överenskommelse, men slutgranskningen av texten samt antagandeprocessen pågick fortfarande. Hänvisningar till budgetförordningen och dess bestämmelser i förordningen om den fleråriga budgetramen nämndes således preliminärt inom hakparentes.

Ändringarna innebär endast en anpassning av hänvisningarna så att de stämmer överens med budgetförordningen som antogs i juli 2018¹¹.

2.2. Artikel 6 och skäl 8 i utkastet till förordning

Ändringen föreskriver en översyn av de nationella sammanhållningsanslagen 2024, med beaktande av den senaste tillgängliga statistiken. Denna översyn kommer endast att leda till

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/461 av den 30 mars 2020 om ändring av rådets förordning (EG) nr 2012/2002 i syfte att ge ekonomiskt bistånd till medlemsstater och länder som förhandlar om anslutning till unionen som är allvarligt drabbade av ett större hot mot folkhälsan, EUT L 99, 31.3.2020.

¹⁰ Ändrat förslag till Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning, COM(2020)444.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012, EUT L 193, 30.7.2018.

uppgifter, till ett totalt belopp på högst 10 miljarder euro (i 2018 års priser). Slutledningarna i översynen kommer att kräva motsvarande justeringar av budgetramens utgiftstak under åren 2025–2027 i den fleråriga budgetramen.

2.3. Artikel 8 i utkastet till förordning

Ändringen innebär att fonden för en rättvis omställning läggs till de program med delad förvaltning för vilka åtagandebemyndiganden 2021 kan behöva omfördelas och för vilka motsvarande justeringar av taken för budgetramen bör gälla under perioden 2022–2025.

2.4. Artikel 9 i utkastet till förordning

Ändringen innebär en ökning av det högsta årliga beloppet för Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter till 386 miljoner euro (i 2018 års priser).

2.5. Artikel 10 i utkastet till förordning

Ändringen innebär en ökning av det högsta årliga beloppet för Europeiska unionens solidaritetsfond till 1 000 miljoner euro (i 2018 års priser).

2.6. Artikel 11, artikel 13 och skäl 7 i utkastet till förordning, punkt 11 i utkastet till interinstitutionellt avtal

Ändringen innebär en ändring av namnet på det särskilda instrumentet till ”reserven för solidaritet och katastrofbistånd” och en ökning av det högsta årliga beloppet till 3 000 miljoner euro (i 2018 års priser).

2.7. Bilaga till utkastet till förordning

Tabellen i bilagan till utkastet till förordning ersätts med en ny tabell som finns i bilagan till detta ändrade förslag.

2.8. Punkt 15a i utkastet till interinstitutionellt avtal

Genom denna ändring införs en ny punkt i det interinstitutionella avtalet, enligt vilken kommissionen ska överlämna en årsrapport till Europaparlamentet och rådet om Europeiska unionens återhämtningsinstrument. Rapporten kommer att innehålla information om tillgångar och skulder som följer av de in- och utlåningstransaktioner som genomförts inom ramen för instrumentet, om det sammanlagda värdet av de intäkter som avsatts till unionsprogram under det föregående året och om hur dessa belopp bidragit till att uppnå målen för de relevanta programmen.

Ändrat förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

om den fleråriga budgetramen 2021–2027

Kommissionens förslag COM(2018)322 ska ändras på följande sätt:

- (1) Följande skäl ska införas som skäl (1a):

”(1a) De ekonomiska konsekvenserna av covid-19-krisen gör att unionen måste tillhandahålla en långsiktig budgetram för att bana väg för en rättvis och inkluderande övergång till en grön och digital framtid, stödja unionens strategiska autonomi på längre sikt och göra den resiliënt mot chocker i framtiden.”.

- (2) Skäl (3) ska ersättas med följande:

”(3) Om de garantier som avsätts i unionens allmänna budget måste utnyttjas för ekonomiskt bistånd till medlemsstaterna som beviljas i enlighet med artikel 220.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046¹² (nedan kallad *budgetförordningen*) bör det belopp som behövs mobiliseras utöver taken för åtagande- och betalningsbemyndiganden i budgetramen men får inte överskrida taket för egna medel.”.

- (3) Skäl (7) ska ersättas med följande:

”(7) För att unionen ska kunna reagera på specifika oförutsedda omständigheter eller finansiera klart angivna utgifter som inte kan finansieras inom taken för en eller flera rubriker i budgetramen behövs följande särskilda instrument i syfte att skapa en smidig budgetprocess: Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, Europeiska unionens solidaritetsfond, reserven för solidaritet och katastrofbistånd, den samlade marginalen för åtaganden (EU-reserven), flexibilitetsmekanismen och marginalen för oförutsedda utgifter. Reserven för solidaritet och katastrofbistånd är inte avsedd att användas för att hantera följder av marknadsrelaterade kriser som drabbar produktion eller distribution inom jordbruket. Särskilda bestämmelser bör därför införas för att göra det möjligt att utöver budgetramens tak föra upp åtagandebemyndiganden och motsvarande betalningsbemyndiganden i budgeten när det är nödvändigt att utnyttja särskilda instrument.”.

- (4) I skäl (8) ska följande mening läggas till:

”För att säkerställa tillräckligt stöd till alla medlemsstater i efterdyningarna av covid-19-krisen bör endast uppjusteringar göras.”.

- (5) I artikel 2 ska punkt 3 ersättas med följande:

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012. (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1)

”3. Om det är nödvändigt att utnyttja en garanti för ekonomiskt bistånd till en medlemsstat som beviljas i enlighet med artikel 220.1 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (nedan kallad *budgetförordningen*) ska det nödvändiga beloppet mobiliseras utöver de tak som fastställs i budgetramen.”.

(6) Artikel 6 ska ändras på följande sätt:

(a) I punkt 1 ska andra meningen ersättas med följande:

”Kommissionen ska uppjustera dessa totala tilldelningar om den ackumulerade avvikelsen överstiger + 5 %.”.

(b) Punkt 3 ska ersättas med följande:

”3. Den totala effekten av de justeringar som avses i punkt 2 får inte överstiga 10 miljarder EUR (i 2018 års priser).”

(7) Artikel 8 ska ersättas med följande:

”Artikel 8

Justering till följd av nya regler eller program under delad förvaltning

Om nya regler eller program under delad förvaltning som rör strukturfonderna, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska havs- och fiskerifonden, Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet och instrumentet för gränsförvaltning och visering under Fonden för integrerad gränsförvaltning antas efter den 1 januari 2021 ska de tilldelningar som inte använts 2021 fördelas jämnt över perioden 2022–2025 och de berörda taken i budgetramen justeras i enlighet med detta.”.

(8) I artikel 9 ska punkt 1 ersättas med följande:

”1. Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, vars mål och tillämpningsområde anges i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) XXXX/XX¹³], får inte överstiga ett högsta årligt belopp på 386 miljoner EUR (i 2018 års priser).”.

(9) I artikel 10.1 ska första meningen ersättas med följande:

”Europeiska unionens solidaritetsfond, vars mål och tillämpningsområde anges i rådets förordning (EG) nr 2012/2002¹⁴, får inte överstiga ett högsta årligt belopp på 1 000 miljoner EUR (i 2018 års priser).”.

(10) Artikel 11 ska ersättas med följande:

”Artikel 11

Reserven för solidaritet och katastrofbistånd

1. Reserven för solidaritet och katastrofbistånd får, om omständigheterna så kräver, användas för snabba insatser i särskilda krissituationer i unionen eller i tredjeländer till följd av händelser som inte kunde förutses när budgeten upprättades, i synnerhet för akuta insatser och stöd efter naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människan, humanitära kriser, i samband med omfattande folkhälsorhot, veterinära

¹³ EUT L, s. .

¹⁴ Rådets förordning (EG) nr 2012/2002 av den 11 november 2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond (EGT L 311, 14.11.2002, s. 3).

eller fytosanitära hot, samt i särskilt pressade situationer som är en följd av migrationsströmmar vid unionens yttre gränser.

2. Det årliga beloppet för reserven fastställs till 3 000 miljoner EUR (i 2018 års priser) och får användas fram till år $n+1$ i enlighet med budgetförordningen. Reservens för solidaritet och katastrofbistånd ska föras upp i unionens allmänna budget som en avsättning. Den del av det årliga beloppet som härrör från året innan ska utnyttjas först. Den del av det årliga beloppet från år n som inte används år $n+1$ ska förfalla.

Minst en fjärdedel av det årliga beloppet ska fortfarande finnas tillgängligt den 1 oktober varje år för att täcka behov som uppkommer fram till årets slut.

Högst hälften av det belopp som är tillgängligt fram till den 30 september varje år får utnyttjas för interna respektive externa insatser.

Från och med den 1 oktober får resterande del av det tillgängliga beloppet utnyttjas för antingen interna eller externa insatser för att täcka behov som uppkommer fram till årets slut.”.

(11) I artikel 13.1 ska led (c) ersättas med följande:

”(c) ett belopp som motsvarar den del av det årliga beloppet för reserven för solidaritet och katastrofbistånd som har förfallit året innan i enlighet med artikel 11.2.”.

(12) Bilagan ska ersättas med bilagan till detta ändrade förslag.