

Månedrapport oktober november 2010. Temarapport om EU budsjettet 2011.

Skrevet av Tor Lande, finansråd ved den norske EU-delegasjonen i Brussel.

Innledning

Jeg vil i denne rapporten gå i dybden på behandlingen av EUs budsjett for 2011. Den nye prosedyren for behandling av budsjettet etter Lisboa-traktaten, og hvor 2011 budsjettet er første gang denne prosedyren benyttes, blir gjennomgått. Også selve behandlingen og detaljer i budsjettet gjennomgås.

EU budsjettet 2011

Lisboa-traktaten medførte en helt ny prosedyre for behandlingen av de årlige budsjetter i EU. Budsjettet for 2011 er første gang denne prosedyren tas i bruk. Jeg skal ta utgangspunkt i traktatens krav til behandling av budsjettet. Deretter skal jeg gi en beskrivelse av selve forhandlingene i år.

I. Budsjettprosedyre etter Lisboa-traktaten

Artikkel 313

Budsjettåret går fra 1.januar til 31. desember.

Den nye prosedyren har som utgangspunkt at det skal oppnås enighet i god tid før neste års budsjett, men har også bestemmelser som sikrer at EU ikke står uten budsjett hvis det ikke lykkes å bli enige om et budsjett innen de fastsatte frister.

Artikkel 314

Fastsetter innledningsvis at Europaparlamentet og Rådet er helt likestilte i forhold til å vedta det årlige budsjettet. Som nevnt er dette en nyvinning etter Lisboa-traktaten, og er ett av de viktige områdene hvor Europaparlamentet har fått økt innflytelse.

Artikkel 314 (1)

Fastsetter at alle EUs institusjoner unntatt Den europeiske sentralbanken, innen 1.juli før budsjettåret, skal lever et estimat over forventede utgifter til Europakommisjonen.

Kommisjonen i denne sammenheng er Generaldirektoratet for økonomisk planlegging og budsjett under ledelse av Kommissær Janusz Lewandowski fra Polen, konsoliderer innspillene og presenterer på bakgrunn av disse innspillene et utkast til et budsjett. Budsjettutkastet inneholder både overslag over inntekter og utgifter.

Artikkel 314 (2)

Budsjettutkastet skal etter Traktaten legges fram for Rådet og Europaparlamentet senest 1.september. Verdt å merke seg er imidlertid at Europakommisjonen kan endre utkastet helt fram til Forliksutvalget er nedsatt (se nærmere nedenfor). Dette har også skjedd i forhold til budsjettet for 2011 og da i form av såkalte endringsforslag som nummereres fortløpende (Letter of amendment). I budsjettet for 2010 har det eksempelvis vært fremmet 10 slike endringsforslag. For 2011 budsjettet har Kommisjonen så langt fremmet tre endringsforslag.

Vanligvis legges utkastet til budsjett fram mye tidligere. I år la Europakommisjonen fram sitt utkast tidlig i mai.

Artikkel 314 (3)

Rådet for EUs finans- og økonomiministre (Ecofin) skal etter traktaten gi sitt syn på Europakommisjonenes forslag og oversende det endrede forslaget til Europaparlamentet ikke senere enn 1.oktober før budsjettåret. Endringene skal være begrunnet.

I år ble først Europakommisjonens forslag forelagt for hovedstedene, og Rådet oversendte korrigerede forslag til Europaparlamentet 12.august. Endringene innebar en innstramning i forhold til Europakommisjonens forslag. De tre endringsforslagene som var fremmet av Europakommisjonen var ikke fremmet på dette tidspunktet.

Artikkel 314 (4)

Etter Rådets oversendelse har Europaparlamentet 42 dager på seg til enten å

- Akseptere Rådets endrede forslag, i så fall er budsjettet vedtatt
- Hvis Europaparlamentet ikke greier å ta noen beslutning er også Rådets budsjettforslag vedtatt
- Hvis et flertall i Europaparlamentet vedtar endringer i Rådets forslag, skal endringene oversendes til Rådet og Europakommisjonen. Hvis dette skjer skal umiddelbart Presidenten i Europaparlamentet (Jerzy Buzek) og Presidenten for Rådet umiddelbart nedsette et forliksutvalg (Conciliation Committee). Hvis imidlertid Rådet aksepterer Europaparlamentet endringer innen 10 dager etter at de har mottatt Europaparlamentet endringer, så er budsjettet vedtatt.

I år foreslo Europaparlamentet påplussinger i forhold til Rådets endringsforslag. Rådet aksepterte ikke endringene og et forliksutvalg ble nedsatt 27. oktober.

Artikkel 314 (5)

Forliksutvalget skal etter Traktaten bestå av et antall representanter fra Ecofin eller som er oppnevnt av Rådet, og et like stort antall fra Europaparlamentet. Oppgaven til dette utvalget er å komme fram til felles standpunkt som støttes av et kvalifisert flertall blant de rådsoppnevnte deltagerne og et flertall av de som er oppnevnt av Europaparlamentet. Tidsfristen for dette er 21 dager fra utvalget ble nedsatt. Europakommisjonen deltar også i disse forlikforhandlingene og skal ha en aktiv rolle for å søke å oppnå enighet.

Artikkel 314 (6)

Hvis det oppnås enighet i forliksutvalget skal Rådet og Europaparlamentet ha 14 dager på seg på å akseptere forliket.

Artikkel 314 (7)

Hvis det innen 14 dagers perioden nevnt over:

- Blir godtatt den framforhandlede enighet i forliksutvalget både i Rådet og i Europaparlamentet, er budsjettet vedtatt som i forliket. Det samme gjelder om det ikke blir fattet noe vedtak i noen av institusjonene, eller om den ene institusjonen ikke fatter noe vedtak, mens den andre godtar forliket.
- Hvis et flertall i Europaparlamentet ikke godtar forliket, eller Rådet ikke godtar forliket, skal et nytt forslag til budsjett fremmes av Europakommisjonen. Det samme gjelder om en av institusjonene ikke godtar forliket og den andre ikke fatter noen avgjørelse.
- Hvis Rådet godtar forliket, mens et flertall i Europaparlamentet ikke godtar det, skal et nytt budsjettforslag fremmes av Europakommisjonen.

Artikkel 314 (8)

Hvis forliksutvalget ikke kommer fram til enighet se over 314 (5), skal Europakommisjonen fremme et nytt budsjettforslag. Det ble ikke oppnådd enighet om budsjettet for 2011 i forliksutvalget denne høsten og Europakommisjonen skal derfor i medhold av denne bestemmelsen legge fram et nytt utkast til budsjett for 2011.

Artikkel 315

Hvis det innen budsjettårets begynnelse ikke er oppnådd enighet etter prosedyren beskrevet over, skal nivået fra foregående år videreføres månedlig inntil enighet om endringer oppnås.

Rådet kan imidlertid bestemme, på grunnlag av et forslag fra kommisjonen, at penger utover 1/12 månedlig kan benyttes på nærmere vilkår. Rådet skal i så fall straks legge fram dette for Europaparlamentet, og vedtaket skal tre i kraft tretti dager etter at det er vedtatt av et flertall i Europaparlamentet.

II. Budsjetthandlingene 2011

Innledning

Budsjettet for 2011 må fastsettes innenfor den ramme eller det budsjettak som ble vedtatt i langtidsbudsjettet for 2007-2013 etter den såkalte inter-institusjonelle avtalen som ble inngått mellom Rådet og Europaparlamentet i mai 2006. De bindinger som ligger i denne avtalen er dels at det ikke er mulig å flytte midler fra en utgiftskategori til en annen. Dernest er det satt tak for det enkelte budsjettår. Man kan derfor si at det meste er lagt for budsjettet for 2011, og at det burde være en mer spennende og vanskelig prosess som skal skje i forbindelse med forhandlinger mellom Rådet og Europaparlamentet i forbindelse med vedtagelse av de nye langtidsbudsjettet etter 2013.

For 2011 kan det således kun forhandles om fordelingen av midlene innenfor den enkelte utgiftskategori, og hvilken margin som skal gjelde i forhold til det fastsatte utgiftstaket for 2011. Denne marginen skal da forutsetningsvis benyttes til uforutsette utgifter i løpet av året, og da gjennom systemet med endringsforslag. Det er eksempelvis lagt fram 10 endringsforslag til 2010 budsjettet. Videre bør man være klar over forskjellen mellom *forpliktelsesbevilgninger* og *betalingsbevilgninger*. Det første er de tilsagn om penger som kan gis innen budsjettåret, det andre er de konkrete utbetalinger. Budsjettet for 2011 er det femte budsjettet under de någjeldende rammer for budsjettet i perioden 2007-2013. De øvre grenser for forpliktelsesbevilgninger og betalingsbevilgninger følger av Rådets avgjørelse av 7.juli 2007, se [her](#).

Rammene for 2011 er i forpliktelsesbevilgninger *143 milliarder Euro* og for betalingsbevilgninger *134,3 milliarder Euro*. Betalingsbevilgningenes nivå er bestemmende for medlemsstatenes bidrag til budsjettet, så jeg skal konsentrere meg om disse i denne rapporten. Taket for betalingsbevilgningene i 2011 er *1,08 prosent av samlet BNI i EU*.

Kommisjonens forslag – art 314 (2)

Det ble lagt fram i mai og rammene for betalingsbevilgningene på *129,8 milliarder Euro*, altså godt under det tak som følger av langtidsbudsjettet. Europakommisjonens forslag svarer til *1,05 prosent av samlet BNI (Bruttonasjonalinntekt)*. Dette forslaget innebærer en økning på 5,9 prosent i forhold til 2010 budsjettet. Etter at Europakommisjonen la fram sitt budsjettforlag er det fremmet tre endringsforslag. Når disse tas med innebærer Europakommisjonens forslag en *stigning i forhold til 2010 budsjettet på 6,5 prosent*.

Rådets behandling - art 314 (3)

I forhold til Europakommisjonens forslag korrigert med de tre endringsforslagene nevnt over bestemte Rådet 12.august at betalingsbevilgningene i budsjettet for 2011 en reduksjon på 3,3 milliarder Euro. I forhold til *BNI utgjør dette forslaget 1,02 prosent*. Dette representerer at økningene reduseres fra *6,5 prosent til 3,8 prosent*. Fordi Rådet behandlet budsjettet før de tre endringsforslagene nevnt over var tatt hensyn til innebar dette at Rådets forslag innebar en økning på *2,91 prosent*.

Europaparlamentets behandling - art 314 (4)

Europaparlamentet behandling innebar en økning i betalingsbevilgninger både i forhold til Kommisjonens forslag og da selvfølgelig i enda større grad i forhold til Rådet. Betalingsbevilgningene ble foreslått økt med 733 millioner Euro i forhold til Kommisjonens forslag og 4 milliarder Euro i forhold til Rådets behandling. Parlamentets behandling innebærer en økning i betalingsbevilgningene i forhold til 2010 budsjettet på 7,1 prosent. I forhold til BNI utgjør forslaget 1,05 prosent.

For ordens skyld pekes på at både Europaparlamentet og Rådet har tatt utgangspunkt i det opprinnelige forslaget fra Europakommisjonen og de tre endringsforslagene har ikke blitt tatt hensyn til. Europaparlamentet reelle endringer er derfor små i forhold til Kommisjonens samlede forslag. (7,1prosent i forhold til 6,5 prosent). Europaparlamentets behandling ble avsluttet 21.oktober.

Forliksutvalget – art 314 (5)

Europaparlamentet foreslo påplusninger i forhold til Rådets forslag. Som nevnt over fra en 2,91 prosent økning i Rådet til 7,1 prosent. Den nye prosedyren om etablering av et forliksutvalg trådte da i kraft, og et slikt utvalg ble satt ned og hadde sitt første møte 27.oktober og det siste møtet ble holdt 15.oktober.

Budsjettet for 2011 ble også noe overraskende tatt opp på Det Europeiske Råd 28. og 29. Oktober. Det var *David Cameron* som framhevet at det ga svært uheldige signaler om man nå økte EU budsjettet i en tid hvor de 27 medlemslandene har måtte foreslått store utgiftskutt i nasjonale statsbudsjetter i kjølevannet av finanskrisen/gjeldskrisen. En økning som foreslått av Europaparlamentet på i størrelsesorden 6 prosent framstår som uakseptabelt. *Jerzy Buzek* *Presidenten for Europaparlamentet* forsvarte økningene med at disse gjaldt områder som kunne bedre EUs konkurransevne og sette fart på økonomien eksempelvis knyttet til forskning, energi, miljø. Videre framholdt han at økningene var beskjedne og at det samlede EU budsjettet var på kun 1 prosent av samlet BNI i medlemslandene og at denne rammen ikke hadde økt i forhold til samlet BNI i løpet av de siste 20 år. Ved brev av 29.oktober skrev 12 statsledere fra, foruten Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Italia, Nederland, Sverige, Tsjekkia, Danmark, Østerrike, Finland, Slovenia og Estland et brev til Van Rompuy og statsminister i Belgia Yves Leterme (på grunn av det belgiske formannskapet). I brevet ble det framholdt at i lys av at alle medlemslandene nå hadde foreslått vanskelige kutt i utgiftene i sine statsbudsjett som følge av gjeldskrisen, var det uaktuelt å øke 2011 budsjettet i EU utover 2,91 prosent i forhold til 2010 budsjettet som foreslått av Rådet i august.

I forhandlingene i forliksutvalget var Europaparlamentet villige til å akseptere 2,91 prosent økning, men satt som betingelse at Europaparlamentet skulle få økt makt ved behandlingen av langtidsbudsjettene. Dette siste ble ikke akseptert av medlemslandene. Resultatet var da at det ikke ble oppnådd enighet i forliksutvalget. Både *Presidenten for Europakommisjonen Barroso* og *Kommissær Lewandowski* uttrykte stor skuffelse over at det ikke var mulig å oppnå enighet i en så viktig sak som EU budsjettet, se [her](#) og [her](#).

Hva nå?

Når det ikke er oppnådd enighet om budsjettet mellom Rådet og Europaparlamentet følger det av art 314 (8) at Europakommisjonen nå må foreslå et nytt budsjett. Dette forslaget skal også behandles av Rådet og Europaparlamentet og eventuelt i et nytt forliksutvalg. Dette vil anslagsvis ta flere måneder, selv om Lewandowski varslers at Generaldirektoratet umiddelbart vil starte behandlingen og fremme et nytt forslag så fort som mulig.

Inntil det oppnås enighet om nytt budsjett vil *prosedyren i art 315 gjelde*. Denne innebærer at budsjettammen fra 2010 videreføres og at 1/12 av denne rammen kan benyttes månedlig inntil enighet om endringer kan oppnås. Det er svært vanskelig å si noe om hvor mange måneder en slik nominell videreføring av 2010 rammen vil gjelde, da høstens budsjettbehandling med all mulig tydelighet viser at frontene mellom Europaparlamentet og Rådet her er steile.

Hvor stor faktisk betydning dette får er også noe vanskelig å si. Som nevnt tidligere ligger rammen betydelig under det tak som ligger i langtidsbudsjettet, og som nevnt så ble det foretatt 10 endringer av 2010 budsjett i løpet av budsjettåret for 2010, og at det tilsvarende kan forventes endringer i 2011. Se også nærmere om dette her, se [link](#).

III. Kort om inntektssiden og utgiftssiden på budsjettet

I denne rapporten skal jeg også kort gå inn på hovedelementene på inntektssiden og utgiftssiden av budsjettet.

Inntektssiden

Mellom 1958 og 1970 ble EUs budsjett utelukkende finansiert ved bidrag fra medlemslandene. Men fra 1970 ble det fastsatt et system med en uavhengig inntektsordning. Disse såkalte egne inntekter ("own resources") har etter dette angitt hvordan inntektene på budsjettet skal fastsettes.

Innledningsvis er det viktig å være klar over at det er et krav etter traktatens *art 310 at budsjettet skal være i balanse*. Det vedtatt tak for egne inntekter setter således den øvre grensen også for budsjettets utgiftsposter.

Rådets avgjørelse av 7.juni 2007 som er gitt med hjemmel i traktatens art 311 fastsetter de nærmere detaljer om inntektssiden. Inntektssiden består av:

- Inntekter som kommer fra EUs felles landbrukspolitik i samhandelen med tredjeland og avgifter fra den felles markedsordningen for sukker – *utgjør i 2010 0,10 prosent av samlede inntekter*.
- Inntekter fra toll på varehandel med tredjeland. EU er som kjent en tollunion og det er kun toll på varer fra tredjeland. På grunn av lavere tollbarrierer og inngåelse av flere frihandelsavtaler

med tredjeland er denne inntektsposten synkende *utgjør i 2010 11,45 prosent av samlede inntekter.*

Disse to komponentene utgjør EU tradisjonelle egne inntekter, men også disse kreves opp av det enkelte medlemsland. Medlemslandene beholder 25 prosent av disse inntektene som skal dekke administrasjonen av oppkrevingen.

De to andre inntektspostene er:

- Merverdiavgiftsbidraget. Regnes ut fra det harmoniserte merverdiavgiftsgrunnlag, se Rådets direktiv 2006/112/EF. Medlemslandene innbetaler 0,30 prosent av merverdiavgiftsinntektene av dette harmoniserte grunnlaget. – *utgjør i 2010 11,35 prosent av samlede inntekter.*
- Et bidrag fra hvert medlemsland som er en felles prosentsats av medlemslandenes BNI (Bruttonasjonalinntekt). Prosenten varierer noe fra år til år. Budsjettet vedtas nemlig på den måten at utgiftene fastsettes først, se prosessen beskrevet over. Dette bidraget skal altså brukes for å sikre at budsjettet går i balanse hvert år – *utgjør for 2010 75,9 prosent av samlede inntekter.*

Det er også en liten rest såkalte andre inntekter som skriver seg fra blant annet beskatning av EU-ansatte, renteinntekter, bidrag fra tredjeland til felles programmer mv. *Dette utgjør i 2010 1,16 prosent av inntektene.*

Enkelte land har spesielle rabattordninger hvorav rabatten til Storbritannia er mest kjent og mest omfattende. Denne rabatten ble vedtatt på *Rådsmøte i juni 1984 i Fontainebleau.*

Komponentene på inntektssiden er fast og prosedyren for å endre på dette framgår av art 311. Det skal mye til å endre dette, og det framgår av bestemmelsen at det krever enstemmighet i Rådet etter forslag fra Kommisjonen. Forslaget skal så høres i Europaparlamentet. Til slutt må avgjørelsen ratifiseres i de 27 medlemslandene. I Kommisjonens evaluering av EU budsjettet lagt fram 19. oktober 2010 se [link](#) pekte Kommisjonen på muligheter for endringer på inntektssiden og antydte muligheter for en egen EU skatt, hvor altså pengene går rett inn på inntektssiden på EU budsjettet. Både Storbritannia, Frankrike og Tyskland har gått kraftig imot en slik EU skatt- se eksempelvis Merkels reaksjon kommentert her [link](#). Gitt den meget strenge prosedyren for å endre inntektssiden på budsjettet se over, gjør at dette i hvert fall nå, framstår som helt urealistisk.

Utgiftssiden

Jeg skal til slutt i denne rapporten summarisk se på hvordan budsjettet fordeles. Lanbruksråd Eidem og Regionalråd Edøy rapporterer løpende og mer detaljert om de to største utgiftspostene, henholdsvis den felles landbrukspolitikken (CAP) og regionalstøtte, utjevningstilskudd (Cohesion). Jeg vil her for sammenhengens skyld kun angi fordelingen på utgiftssiden på de forskjellige områdene. Utgangspunktet er altså at budsjettet for 2010 skal videreføres måned for måned. Totalt beløp for betalingsbevilgninger i 2010 er forpliktelsesbevilgninger 141, 208 milliarder Euro og betalingsbevilgninger 121,876 milliarder Euro. I disse beløpene inngår også de 10 endringsforslagene som foreløpig er vedtatt. Fordi budsjettåret

enda ikke er over, er det her naturlig å ta utgangspunkt i forpliktelsesbevilgningene. Støtteformålene fordeles slik:

- Bærekraftig vekst- regionalstøtten, består av to pilarer konkurransefremmende tiltak innenfor nøkkelområder i Lisboastrategien- utdanning, forskning, energi, transport, innovasjon) og strukturfond (cohesion). Samlet mottar disse områdene en støtte på 64,3 milliarder Euro i 2010- som er 45,4 prosent av utgiftene.
- Støtte til "forvaltning av naturressurser" – i all hovedsak til den felles landbrukspolitikken (CAP). Samlet får dette området 59,5 milliarder Euro. Dette utgjør 42 prosent av utgiftene.
- Borgerskap, frihet, sikkerhet og rettferdighet - eksempelvis kulturprogrammer, forbrukerbeskyttelse. Dette utgjør 1,7 milliarder Euro som er 1,2 prosent av utgiftene.
- EU som global partner. EUs eksterne politikk, nødhjelp og lignende. Utgjør 8,1 milliarder Euro som er 5,7 prosent av samlet budsjett.
- Administrasjon, her har blant annet etableringen av EUs felles utenrikstjeneste medført økninger i 2010. Samlet utgjør utgiftene 7,9 milliarder Euro som er 5,6 prosent av samlet budsjett.

Til slutt vil jeg henvise til et meget oversiktlig og nyttig redskap på hjemmesiden til Generaldirektoratet for økonomisk planlegging og budsjett. Her kan man finne nærmere detaljer om medlemslandenes bidrag og overføringer, se [link](#).

Tor Lande

Finansråd ved EU-delegasjonen