

U 39/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens beräkningar för 2019 som hänför sig till beredningen av förslaget till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2019 (*budgeten; Europeiska unionen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen ett allmänt material om kommissionens beräkningar för 2019 som hänför sig till beredningen av förslaget till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2019 och som kommissionen antog den 23 maj 2018 samt en promemoria om beräkningarna.

Helsingfors den 20 juni 2018

Finansminister Petteri Orpo

Specialsakkunnig Mikko Hirvi

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
15.6.2018

EU/2018/0465;EU/2018/1134;
EU/2018/1135

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPEISKA UNIONENS ALLMÄNNA BUDGET FÖR BUDGETÅRET 2019; ALLMÄN ÖVERSIKT

1 Allmänt

Europeiska kommissionen antog den 23 maj 2018 sina beräkningar för 2019 som hänför sig till beredningen av förslaget till Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2019 (*Statement of Estimates by the European Commission for the financial year 2019*). Enligt kommissionens meddelande offentliggörs budgetförslaget i sin helhet och översatt till alla de officiella språken i juni-juli, varefter det tillställs rådet och Europaparlamentet. Innehållet i beräkningarna, som kommissionen har antagit, förväntas dock inte skilja sig från det egentliga budgetförslaget. Av denna anledning och för tydlighetens skull används i denna promemoria termen *budgetförslag* för beräkningarna.

Till budgetförslaget anknyter även det av kommissionen den 23 maj 2018 antagna förslaget om utnyttjande av flexibilitetsmekanismen (COM(2018) 280 final) för att täcka de utgifter för migration, flyktingkris och säkerhet som finansieras under rubrik 3 (Säkerhet och medborgarskap), och om fortsättning av det stödprogram för strukturreformer som finansieras under rubrik 1b (Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning) samt ett förslag om utnyttjande av EU:s solidaritetsfond för att möjliggöra utbetalning av förskott på 2019 års budget (COM(2018) 281 final).

EU:s budget indelas i åtagandebemyndiganden (åtaganden) och betalningsbemyndiganden (betalningar). Åtagandena kan jämföras med fullmakter, dock så att alla anslag i EU-budgeten först måste bindas innan de kan betalas. Ett åtagande är en juridisk förpliktelse att betala vissa anslag. Åtaganden har inga omedelbara ekonomiska konsekvenser. De ekonomiska konsekvenserna blir aktuella i det skede då åtagandena blir kassaflöde i praktiken, dvs. betalningar. När det gäller jordbruket och förvaltningen ligger åtagandena och betalningarna på samma nivå. I praktiken konkretiseras betalningarna för alla andra rubriker ibland t.o.m. flera år efter åtagandena. Därför har betalningarna i budgeten traditionellt varit på en lägre nivå än åtagandena. De nationella EU-avgifterna bestäms utifrån betalningsbemyndigandena, dvs. kassaflödet.

2 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens budget

Budgeten för 2019 är det sjätte budgetförslaget under den pågående budgetramperioden och det femte, eller det sista, budgetförslaget som har beretts i enlighet med kommissionens nuvarande program och prioriteter. Den 2 maj 2018 offentliggjorde kommissionen ett förslag till en ny flerårig budgetram för EU för 2021 och framåt. Förslaget påverkar inte beredningen av EU:s budget för 2019 och behandlas separat från det årliga budgetförfarandet. Storbritanniens utträde ur EU, som inleddes i mars 2017, påverkar inte heller budgeten för 2019, eftersom budgeten görs upp åtminstone till utgången av 2020 så som Storbritannien fortfarande skulle vara medlem i EU.

Denna U-skrivelse baserar sig på det engelskspråkiga allmänna materialet om kommissionens beräkningar.

2.1 Utgifter

De viktigaste målen för kommissionens budget för 2019 är att främja investeringar, tillväxt och sysselsättning, att skapa nya arbetstillfällen och att förbättra konkurrenskraften. Detta konkretiseras särskilt som anslag till programmen fastställda under rubrik 1a. Enligt kommissionens förslag ska åtagandena uppgå till 22 860 miljoner euro 2019, vilket är 3,9 % högre än 2018. Anslagen till Horisont 2020, som är det största programmet under rubriken, ska till exempel öka med 8,5 %. Stödet för EU:s sammanhållning (rubrik 1b) och jordbruk (rubrik 2) är däremot fortfarande de högsta utgifterna i budgeten.

De senaste åren har ett annat centralt fokus i EU:s budget varit migration och säkerhet. Syftet med budgeten för 2019 är att ytterligare förbättra hanteringen av migrationsfrågor både inom och utanför unionen och att skydda unionens yttre gränser. Budgetförslaget innehåller också förslag till nya åtgärder för att bygga upp en äkta och effektiv säkerhetsunion och till ändring av unionens civilskyddsmekanism.

Budgetförslaget omfattar också insatser i åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna. Enligt kommissionens beräkning har 20,1 % av budgeten för 2019 samband med åtgärderna. Kommissionens mål är att 20 % av budgeten ska användas för åtgärder för att bromsa klimatförändringarna fram till 2020.

När det gäller åtaganden uppgår budgetförslaget för 2019 i fråga om de program som hör till budgetramen till sammanlagt 165 042,1 miljoner euro (1,00 % av unionens BNI). Nivån för betalningarna i förslaget ligger på 148 264,0 miljoner euro (0,90 % av unionens BNI). När de särskilda instrumenten utanför budgetramen räknas in uppgår budgetförslaget till 165 619,4 miljoner euro i åtaganden (1,0 % av unionens BNI) och till 148 675,5 miljoner euro i betalningar (0,90 % av unionens BNI).

I budgetförslaget är marginalen för oförutsedda utgifter mellan totalnivån och budgetramens tak när det gäller betalningar 19 344,7 miljoner euro (exklusive särskilda instrument) och när det gäller betalningsåtaganden 1 142,1 miljoner euro.

När det gäller åtaganden är det en ökning under alla rubriker. De totala åtagandena ökar med 3,1 % jämfört med 2018. Jämfört med 2018 ökar utgifterna för konkurrenskraft (rubrik 1a) med 3,9 %, för sammanhållning (rubrik 1b) med 2,8 %, för jordbruk (rubrik 2) med 1,2 %, för säkerhet och medborgarskap (rubrik 3) med 6,7 %, för yttre förbindelser (rubrik 4) med 13,1 % och för administration (rubrik 5) med 3,0 %. Ökningen för rubrik 4 kan förklaras med kostnaderna för hantering av migration, bland annat finansieringsandelen för den andra delen av faciliteten för flyktingar i Turkiet. Ökningen för rubrik 3 beror främst på kostnaderna för migration och hantering av migration.

Som betalningar ökar rubrik 3 (17,0 %), rubrik 4 (6,8 %) och rubrikerna 2 och 5 (bägge 3,0 %) mest. Betalningarna under rubrik 1a ökar med 1,8 % och under rubrik 1b med 1,1 %. De totala betalningarna ökar med 2,7 % jämfört med 2018. År 2018 låg genomförandet av programmen fastställda under rubrik 3 på en låg nivå, vilket även avspeglades i budgeteringen av betalningsbemyndigandena i fjol. Nivån i betalningsprognoserna har dock stigit jämfört med förra året, och därför har kommissionen höjt nivån för betalningsbemyndigandena under rubrik 3. Den relativt betydande ökningen av betalningsbemyndigandena under rubrik 4 kan för-

klaras med att merparten av betalningarna för den andra delen av faciliteten för flyktingar i Turkiet ska göras under 2019.

Budgetförslaget innehåller ett förslag om utnyttjande av en samlad marginal för åtaganden under rubrikerna 1b och 4 (1 349,5 miljoner euro i form av åtaganden). Dessutom innehåller kommissionens förslag ett förslag om utnyttjande av flexibilitetsmekanismen under rubrikerna 1b och 3 (965,5 miljoner euro i form av åtaganden och 899,7 miljoner euro i form av betalningar). Kommissionens förslag om utnyttjande av flexibilitetsmekanismen till ett belopp av 38,1 miljoner euro även för att stärka stödprogrammet för strukturreformer under rubrik 1b motsvarar inte rådets allmänna riktlinje om frågan¹ (Coreper 2.5.). Enligt riktlinjen bör ökningen finansieras genom att en del av de befintliga åtagandena under rubrik 2 omfördelas och en del av den samlade marginalen för åtaganden börjar användas.

Nedan finns en tabell, presenterad tillsammans med kommissionens budgetförslag, om utvecklingen av åtaganden och betalningar per rubrik finansåren 2018—2019. Siffrorna för 2018 inkluderar tilläggsbudgetarna 1/2018 och 2/2018 samt tilläggsbudgetförslaget 3/2018.

¹ ST 8271/18

Tabell 1: Budgetförslag 2019

Budgetförslag 2019

Åtagandebemyndiganden (ÅB) och betalningsbemyndiganden (BB), miljoner euro, gängse priser

	Budget 2018 (inkl. tilläggsbudget 1 och tilläggsbudgetförslag 2 och 3)		Budgetförslag 2019		Andel av budgetförslaget 2019, %		Skillnad 2019–2018		Skillnad 2019/2018 (%)	
	(1)		(2)		(3)		(2–1)		(2/1)	
	ÅB	BB	ÅB	BB	ÅB	BB	ÅB	BB	ÅB	BB
1. Smart och hållbar tillväxt för alla	77 533,7	66 624,5	79 973,4	67 517,9	48,3 %	45,4 %	2 439,7	893,5	3,1 %	1,3 %
varav genom den samlade marginalen för åtagandena	1 113,7		233,3							
Budgetramens tak	76		79 924,0							
Marginal	420,0		222,0							
varav 1a Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	22 001,5	20 097,2	22 860,0	20 467,2	13,5 %	13,8 %	858,5	370,0	3,9 %	1,8 %
varav genom den samlade marginalen för åtagandena	762,5		0,0							
Budgetramens tak	21 239,0		23 082,0							
Marginal	0,0		222,0							
varav 1b Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	55 532,2	46 527,3	57 113,4	47 050,8	34,5 %	31,6 %	1 581,2	523,5	2,8 %	1,1 %
varav genom flexibilitetsmekanismen	0,0		38,1							
varav genom den samlade marginalen för åtagandena	351,2		233,3							
Budgetramens tak	55 181,0		56 842,0							
Marginal	0,0		0,0							
2. Hållbar tillväxt: naturresurser	59 285,3	56 083,8	59 999,1	57 790,4	36,2 %	38,9 %	713,8	1 706,6	1,2 %	3,0 %
Budgetramens tak	60 267,0		60 344,0	0						
Marginal	981,7		344,9							
varav Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) – Marknadsrelaterade utgifter och direktstöd	43 224,5	43 188,7	43 613,4	43 537,9	26,3 %	29,3 %	378,9	349,2	0,9 %	0,8 %
3. Säkerhet och medborgarskap	3 493,2	2 980,7	3 728,5	3 486,4	2,3 %	2,3 %	235,3	505,7	6,7 %	17,0 %
varav genom flexibilitetsmekanismen	837,2		927,5							
Budgetramens tak	2 656,0		2 801,0							
Marginal	0,0		0,0							
4. Europa i världen	10 068,8	8 906,1	11 384,2	9 508,4	6,9 %	6,4 %	1 315,3	602,3	13,1 %	6,8 %
varav genom den samlade marginalen för åtagandena	243,8		1 116,2							
Budgetramens tak	9 825,0		10 268,0							
Marginal	0,0		0,0							
5. Administration	9 665,5	9 666,3	9 956,9	9 960,9	6,0 %	6,7 %	291,4	294,6	3,0 %	3,0 %
Budgetramens tak	10 346,0		10 786,0							
- varav gottgörs marginalen för oförutsedda utgifter	-318,0		-253,9							
Marginal	362,5		573,2							
varav institutionernas administrativa kostnader	7 579,9	7 580,7	7 755,3	7 759,3	4,7 %	5,2 %	175,4	178,6	2,3 %	2,4 %
Anslag rubrikerna 1–5 totalt	160 046,6	144 261,4	165 042,1	148 264,0	99,7 %	99,7 %	4 995,5	4 002,6	3,1 %	2,8 %
varav genom flexibilitetsmekanismen	837,2	678,3	965,6	899,7						
varav inom den samlade marginalen för åtagandena	1 357,5		1 349,5							
Budgetramens tak	159 514,0	154 565,0	164 123,0	166 709,0						
- varav gottgörs marginalen för oförutsedda utgifter	318,0	0,0	-253,9	0,0						
Marginal	1 344,2	10 982,0	1 142,1	19 344,7						
Utgifter, % av BNI	1,02 %	0,92 %	1,00 %	0,90 %						
Övriga särskilda instrument	664,5	517,2	677,2	411,5	0,3 %	0,3 %	-87,3	-105,7	-13,1 %	-20,4 %
Alla totalt	160 711,2	144 778,6	165 619,4	148 675,5	100,0 %	100,0 %	4 908,2	3 896,8	3,1 %	2,7 %
Marginal under betalningstaket (när särskilda instrument ingår)		9 786,4		18 033,5						
Utgifter, % av BNI	1,02 %	0,92 %	1,00 %	0,90 %						

Nedan gås innehållet i förslaget igenom rubrik för rubrik med tyngdpunkt på de centrala helheterna under rubrikerna.

Rubrik 1 a: Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning

Denna rubrik omfattar kommissionens centrala prioriteringar, bland annat Horisont2020 – ramprogrammet för forskning och innovation, Erasmus+ –programmet för allmän och yrkesinriktad utbildning, ungdom och idrott inom EU och Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi). De övriga stora programmen under rubriken är följande: transeuropeiska energi-, transport- och telekommunikationsnätverk (Fonden för ett sammanlänkat Europa), utveckling av företag och stora infrastrukturprojekt, bland annat Iter och Galileo). I rubriken ingår också vissa av kommissionens nyaste initiativ, bland annat Europeiska solidaritetskåren, initiativet Wifi4EU och det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet (EDIDP). Dessa förväntas bli lämnade för fullt genomförande nästa år.

I rubrik 1a i kommissionens budgetförslag för 2019 syns särskilt kommissionens insatser i investeringar och i åtgärder för att stärka ekonomin i Europa. Enligt kommissionens förslag ska till exempel åtagandena för Erasmus+ öka med 10,4 % och betalningarna med 12,5 %. Kommissionen föreslår också att åtagandena för Fonden för ett sammanlänkat Europa ökar med 36,4 % och betalningarna med 11,7 %. För Horisont2020, som är det största programmet under rubriken, ska åtagandena öka med 8,5 % och betalningarna med 0,4 %. Totalt uppgår åtagandena för programmet till 12 161,5 miljoner euro och betalningarna till 10 941,8 miljoner euro. Anslagen till Horisont utgör mer än 50 % av de totala anslagen för rubriken.

För Efsi pågår genomförandet och finansieringen av garantifonden enligt planerna. I budgetförslaget för 2019 innebär det mindre åtaganden och betalningar än tidigare av EU:s budget. Kommissionen föreslår att cirka 187 miljoner euro anvisas i åtaganden för Efsis garantifond 2019. Detta är 90,8 % mindre än under 2018, då garantifonden finansierades med cirka 2 miljarder euro. Ändringen är cirka 656 miljoner euro i betalningar, vilket innebär betalningar på cirka 1 172 miljoner euro 2019 i stället för 1 828 miljoner euro året innan. Minskningen är på så vis 35,9 %.

Under rubrik 1a är den totala tillväxten 3,9 % för åtaganden och 1,8 % för betalningar. Som totalnivå för rubriken föreslår kommissionen 22 860 miljoner euro i åtaganden och 20 467,2 miljoner euro i betalningar. Marginalen för åtaganden under rubriken blir 222 miljoner euro. Åtagandena per program anges som avrundade siffror i tabellen nedan.

Rubrik 1a. Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
Omfattande infrastrukturprogram	1 956,4	8,6 %	7,8 %
Säkerhet i och nedmontering av kärntekniska anläggningar	143,9	0,6 %	2,0 %
Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi)	186,9	0,8 %	-90,8 %
Horisont 2020	12 161,5	53,2 %	8,5 %
Euratoms program för forskning och utbildning	373,6	1,6 %	5,0 %
Företagens konkurrenskraft (Cosme)	362,2	1,6 %	2,3 %

U 39/2018 rd

Allmän och yrkesinriktad utbildning, ungdom och idrott (Erasmus+)	2 554,5	11,2 %	10,4 %
Programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI)	129,8	0,6 %	-1,5 %
Programmen Tull, Fiscalis och Bedrägeribekämpning	135,2	0,6 %	0,1 %
Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF)	3 750,0	16,4 %	36,4 %
Energiprojekt för hjälp till ekonomisk återhämtning (EERP)	p.m.	p.m.	0,0 %
Europeiska solidaritetskåren	103,1	0,5 %	141,1 %
Det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet (EDIDP)	245,0	1,1 %	-
Övriga insatser och program	194,2	0,8 %	10,0 %
Åtgärder som finansieras med stöd av kommissionens egen behörighet och särskild behörighet	130,6	0,6 %	1,3 %
Pilotprojekt och förberedande åtgärder	25,0	0,1 %	-72,7 %
Decentraliserade organ	408,0	1,8 %	29,1 %
Totalt	22 860,0	100 %	3,9 %
<i>Budgetramens tak</i>	<i>23 082,0</i>		
<i>Marginal</i>	<i>222,0</i>		

Rubrik 1 b: Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Genom Europeiska unionens region- och strukturpolitik strävar man efter att minska skillnaderna i utveckling mellan olika regioner och medlemsstater i EU samt att öka sammanhållningen. Målet är att främja konkurrenskraft och hållbar tillväxt samt förnya ekonomiska och sociala strukturer. Stöd under denna underrubrik får speciellt de minst utvecklade regionerna och länderna.

EU:s sammanhållningspolitik baseras på tre strukturfonder (Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och sammanhållningsfonden). Beviljande av stöd förutsätter satsning på offentlig nationell finansiering och privat finansiering. EU:s sammanhållningspolitik genomförs med hjälp av strukturfondsprogram. Programmen och deras mål är upprättade i samarbete mellan nationella och regionala myndigheter samt Europeiska kommissionen.

Syftet med budgetförslaget för 2019 är att främja sysselsättning och skapa arbetstillfällen för unga samt att främja tillväxt och strategiska investeringar. Enligt kommissionen pågår programmen för sammanhållningspolitik 2014—2020 fortfarande för fullt under 2019. För de strukturåtgärder som ingår i programmen föreslås i budgetförslaget 57 113,4 miljoner euro i åtaganden och 47 050,8 miljoner euro i betalningar. Åtagandena ökar med 2,8 % och betalningarna med 1,1 %.

Kommissionen föreslår att de åtaganden som är avsedda för sammanhållningspolitiken ska användas till fullt belopp. Konvergensmålets andel av alla åtaganden under rubriken är 48,8 % och sammanhållningsfondens andel är 17,1 %.

Utgifterna för strukturfonderna och sammanhållningsfonden täcker 34,5 % av samtliga åtaganden enligt budgeten. Betalningarnas andel av alla betalningar i budgetförslaget är 31,6 %. I kommissionens förslag föreslås att åtaganden reserveras för stöd till Fonden för ett sammanlänkat Europa med 1 700,4 miljoner euro (ökning 2,7 %) och för bistånd till de sämst ställda med 567,8 miljoner euro (ökning 2,0 %).

Kommissionen föreslår en tilläggsfinansiering på 233,3 miljoner euro för sysselsättningsinitiativet för ungdomar i regioner där ungdomsarbetslösheten är särskilt stor. Syftet är att komplettera beloppet med en lika stor finansiering från Europeiska socialfonden. Vad gäller stöd för nya initiativ föreslår kommissionen 40 miljoner euro för fortsättning av stödprogrammet för strukturreformer.

Rubrik 1b. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
Strukturfonderna	52 357,5	91,7	3,1
– Regional konvergens	27 875,2	48,8	3,2
– Övergångsregionerna	5 848,7	10,2	1,9
– Konkurrenskraft; utvecklade områden	8 648,9	15,1	2,6
– Glesbygder och andra regioner	231,0	0,4	2,0
– Sammanhållningsfonden	9 753,6	17,1	3,8
Fonden för ett sammanlänkat Europa (CEF)	1 700,4	3,0	2,7
Europeiskt territoriellt samarbete	1 973,0	3,5	2,0
Tekniskt stöd och innovationsåtgärder	281,4	0,5	22,2
Sysselsättningsinitiativet för ungdomar	233,4	0,4	-33,3
Bistånd till dem som har det sämst ställt	567,8	1,0	2,0
Pilotprojekt och förberedande åtgärder	p.m.	-	-100,0
Totalt	57 113,4		2,8
- varav genom den samlade marginalen för åtaganden	233,3		
- varav genom flexibilitetsmekanismen	38,1		
Budgetramens tak	56 842,0		
Marginal	-		

Rubrik 2: Hållbar tillväxt: naturresurser

I rubrik 2 ingår utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken, för landsbygdsutveckling och för den gemensamma fiskeripolitiken samt vissa utgifter för miljö- och klimatåtgärder.

Den gemensamma jordbrukspolitikens (CAP) mål för budgetramperioden 2014—2020 är främjande av livskraftig matproduktion, hållbar användning av naturresurser och en balans-

U 39/2018 rd

rad regional utveckling av EU:s landsbygdsområden. Finansieringen av EGFJ (pelare 1) sammanhänger med marknadsåtgärder och direktstöd och EJFLU (pelare 2) med landsbygdsutveckling.

Till skillnad från marknadsläget under tidigare år, förväntas läget 2019 bli normalt igen. Trots svårigheterna att betala ut direktstöd de första åren under ramperioden, har läget 2017 och 2018 förbättrats betydligt. Om genomförandet lyckas enligt planerna under de åren kan ett högt genomförande väntas 2019. I gårdsbrukets utvecklingsfond pågår genomförandet redan för fullt och betalningsbemyndigandena höjs från nivån 2018. I Europeiska havs- och fiskerifonden har det de första åren under ramperioden varit svårt att starta programmen. År 2019 förväntas dock finansieringen öka mot slutet av perioden. Utifrån halvtidsutvärderingen av Life-programmet gör programmet ännu större insatser i att öka biodiversiteten. Europeiska miljöbyrån förväntas bli försedd med nya uppgifter, bland annat miljöövervakning, miljörapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från tunga fordon. Med anledning av de nya uppgifterna föreslås en ökning på 4,4 miljoner euro av anslagen till decentraliserade organ.

Enligt kommissionens förslag ska totalnivån för åtagandena under rubrik 2 uppgå till 59 999,1 miljoner euro, cirka 1,2 % högre än 2018. Marginalen för rubriken blir på så sätt 344,9 miljoner euro. År 2019 förväntas de inkomster som är bundna till användningsändamålet uppgå till totalt cirka 549,1 miljoner euro, vilket är cirka 926,8 miljoner euro mindre än 2018.

I fråga om åtagandena föreslås för utgifter för stödfonden för jordbruk 43 613,4 miljoner euro (ökning 0,9 %) och för landsbygdsutveckling 14 687,3 miljoner euro (ökning 2,1 %). Betalningsbemyndiganden har anvisats för stödfonden för jordbruk till ett belopp av 43 537,9 miljoner euro (ökning 0,8 %) och för landsbygdsutveckling till ett belopp av 13 131,0 miljoner euro (ökning 10,8 %). För åtagandebemyndiganden föreslås 1 083,0 miljoner euro för havs- och fiskerifonder och genomförande av internationella konventioner (ökning 0,8 %) och 544,1 miljoner euro för miljö- och klimatåtgärder (LIFE) (ökning 6,0 %).

För krisreserven inom jordbrukssektorn föreslås anslag på 468,7 miljoner euro, vilket nästan motsvarar anslagen i förslaget 2018, 459,5 miljoner euro. Enligt kommissionens bedömning är behovet av en interventionsfond för jordbruksmarknaden inte lika stort 2019 som 2017.

Enligt förslaget fördelas åtagandena enligt följande:

Rubrik 2. Hållbar tillväxt: naturresurser	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
EGFJ - marknadsstöd och direktstöd	43 613,4	72,7 %	0,9 %
EJFLU – utveckling av landsbygden	14 687,3	24,5 %	2,1 %
Europeiska havs- och fiskerifonden, partnerskapsavtal om hållbart fiske, regionala fiskeriförvaltningsorganisationer och andra internationella organisationer	1 083,0	1,8 %	0,8 %
Miljö- och klimatåtgärder (Life)	554,1	0,9 %	6,0 %

U 39/2018 rd

Åtgärder som finansieras med stöd av kommissionens egen behörighet och särskild behörighet	p.m.	0,0 %	0,0 %
Övriga insatser	p.m.	0,0 %	0,0 %
Pilotprojekt och förberedande åtgärder	p.m.	0,0 %	-100,0 %
Decentraliserade organ	61,3	0,1 %	7,7 %
Totalt	59 999,1	100,0 %	1,2 %
<i>Budgetramens tak</i>	<i>60 344,0</i>		
<i>Marginal</i>	<i>344,9</i>		

Rubrik 3: Säkerhet och medborgarskap

Målet med anslagen för rubrik 3 är att förstärka politiska åtgärder för att främja unionens frihet, rättvisa och säkerhet. Åtgärder för att hantera migrationen, motverka terrorism och organiserad brottslighet och främja grundläggande rättigheter och rättsligt samarbete räknas till program under denna rubrik.

Som totalnivå för rubriken föreslår kommissionen 3 728,5 miljoner euro i åtaganden och 3 486,4 miljoner euro i betalningar. Jämfört med 2018 ska åtagandena öka med 6,7 % och betalningarna med 17,0 %. Den relativt betydande ökningen av betalningarna kan förklaras med att vissa program genomfördes trögt 2017 och detta ledde till en låg budgetering av betalningarna 2018. För asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) var ökningen 55,9 % jämfört med 2018. Ökningen kan förklaras med kommissionens förberedelser för ikraftträdandet av de omarbetade Dublinbestämmelserna, för vilket 460 miljoner euro har avsatts i budgetplaneringen. Dessutom ska fonden finansiera Greklands migrationskostnader med 175 miljoner euro. Detta har samband med minskningen av programmet ”Tillhandahållande av akut stöd i unionen” och täckningen i framtiden av åtgärder finansierade inom ramen för programmet från AMIF. Enligt kommissionens beräkning används totalt cirka 2 200 miljoner euro för hantering av den okontrollerade migrationen, skydd av EU:s yttre gränser och främjande av EU:s inre säkerhet 2019. Ett belopp på 149,6 miljoner euro har avsatts för ändring av EU:s civilskyddsmekanism.

Kommissionens förslag till totalnivå för rubrik 3 är för åtaganden 927,5 miljoner euro utöver betalningstaket för rubriken. Därför föreslår kommissionen att flexibilitetsmekanismen ska utnyttjas till ett motsvarande belopp under 2019.

Enligt förslaget fördelas åtagandena på olika program enligt följande:

Rubrik 3. Säkerhet och medborgarskap	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
Asyl-, migrations- och integrationsfonden	1 120,8	30,1	55,9 %
Fonden för inre säkerhet	528,5	14,2	-26,6 %
IT-system	0,1	0,0	-99,6 %
Rättvisa	44,6	1,2	-5,4 %
Rättigheter och medborgarskap	65,7	1,8	3,7 %
Civilskydd	149,6	4,0	349,8 %
Ett Europa för medborgarna	28,7	0,8	4,1 %
Livsmedelsförsörjning	297,7	8,0	6,3 %
Hälsa	68,3	1,8	2,9 %
Konsumentskydd	29,3	0,8	4,6 %
Kreativa Europa	241,8	6,5	5,0 %
Tillhandahållande av akut stöd i unionen	0,3	0,0	-99,99 %
Övriga program	p.m.	0,0	0,0
Åtgärder som finansieras med stöd av kommissionens egen behörighet och särskild behörighet	102,8	2,8	4,1 %
Pilotprojekt och förberedande åtgärder	p.m.	0,0	-100,0 %
Decentraliserade organ	1 050,4	28,2	11,7 %
Totalt	3 728,5	100,0 %	6,7 %
- varav genom flexibilitetsmekanismen	927,5		
Budgetramens tak	2 801,0		
Marginal	0,0		

Rubrik 4: Europa i världen

Genom satsningen på verksamhet utanför EU söker man främja demokrati, fred, solidaritet och stabilitet samt minska fattigdomen genom att investera i unionens grannländer och genom att stöda stater som förbereder EU-medlemskap, och genom att främja EU:s grundläggande värden världsomspännande. Kommissionen föreslår 11 384,2 miljoner euro för rubrikens åtaganden, vilket innebär en ökning med 13,1 % jämfört med 2018. Enligt förslaget ska betalningarna uppgå till 9 508,4 miljoner euro, vilket är 6,8 % mer än 2018. Kommissionens förslag är 1 116,2 miljoner euro större än betalningstaket för rubriken, och för att täcka beloppet föreslår kommissionen att den samlade marginalen för åtaganden används till ett lika stort belopp.

Ökningen av betalningsbemyndigandena för rubrik 4 beror främst på förstärkandet av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA II) och instrumentet för humanitärt bistånd (HUMA) i syfte att finansiera den andra delen av faciliteten för flyktingar i Turkiet. År 2019 betalas den andra delen från EU:s budget och den uppgår till 1 450 miljoner euro. Åtagandena för pro-

U 39/2018 rd

grammet för humanitärt bistånd ökar med 52,2 % till 1 651,8 miljoner euro, vilket är 14,5 % av åtagandena för rubrik 4.

Den föreslagna andelen för de tre största politiska instrumenten 1.) Föranslutningsinstrumentet (IPA II), 2.) Europeiska grannskapsinstrumentet (ENI) och 3.) Instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI) utgör sammanlagt 72,9 % av alla utgifter under rubriken 2019 (8 300,6 miljoner euro).

Merparten av programmen under rubrik 4 strävar efter att minska på migrationstrycket genom att direkt stöda länder och organisationer som tar emot flyktingar samt genom att ta itu med de grundläggande orsakerna till migration i större ursprungsregioner. Därför har 560 miljoner euro reserverats ur olika program under rubrik 4 för humanitärt samarbete och utvecklingssamarbete i Syrien, Jordanien och Libanon. Detta åtagande bygger på den andra konferensen om Syrien i Bryssel i april 2018.

Enligt förslaget fördelas åtagandena enligt följande:

Rubrik 4. Europa i världen	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
Instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA II)	2 562,1	22,5	19,2
Europeiska grannskapsinstrumentet (ENI)	2 580,2	22,7	9,0
Instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI)	3 158,3	27,7	6,1
Europeiska partnerskapsinstrumentet (PI)	154,0	1,4	9,9
Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR)	196,7	1,7	2,0
Stabilitetsinstrumentet (IcSP)	376,7	3,3	1,8
Humanitärt bistånd (HUMA)	1 651,8	14,5	52,2
Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (CFSP)	334,9	2,9	2,1
Instrumentet för kärnsäkerhet (INSC)	33,6	0,3	2,0
Makroekonomiskt bistånd (MFA)	42,0	0,4	-0,2
Reserv för lånegarantier (GF)	48,2	0,4	-65,0
Civilskydd	23,5	0,2	46,1
Frivilligkåren för humanitärt bistånd (EUAV)	19,5	0,2	-3,9
Europeiska fonden för hållbar utveckling	25	0,3	0
Övriga program	81,6	0,7	-2,2
Program som genomförs av kommissionen	75,5	0,7	1,5
Pilotprojekt och förberedande åtgärder	p.m.	0	-100
Decentraliserade organ	20,5	0,2	2,2
Totalt	11 384,2	100,0 %	13,1
- varav genom den samlade marginalen för åtaganden	1 116,2		
Budgetramens tak	10 268,0		
Marginal	0,0		

Rubrik 5: Administration

De administrativa utgifterna under rubrik 5 omfattar utöver organens administrativa utgifter pensionsutgifter och utgifterna för Europaskolor. Utgifterna för decentraliserade organ har i budgeten placerats under respektive rubrik.

För administrativa utgifter föreslås sammanlagt 9 956,9 miljoner euro. Anslagen ökar med 3,0 % jämfört med 2018. Anslagen innefattar pensioner och EU:s skolor, som är gemensamma för olika institutioner. Pensionsutgifterna (alla institutioner) ökar med 116,7 miljoner euro (+ 6,2 %) jämfört med 2018. Utgifterna för Europaskolorna minskar med 0,4 % jämfört med utgifterna för 2018 och uppgår till 192,1 miljoner euro.

Enligt budgetförslaget blir marginalen 575,2 miljoner euro, när 253,9 miljoner euro i anslutning till budgeten för 2017 dras av från budgetramens tak på grund av att marginalen för oförutsedda utgifter utnyttjas under rubrik 3.

Enligt förslaget fördelas de administrativa utgifterna enligt följande:

Rubrik 5. Administration	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
Kommissionen	3 637,2	36,5 %	2,0 %
Andra institutioner	4 118,1	41,4 %	2,6 %
Pensioner (alla institutioner)	2 009,5	20,2 %	6,2 %
Europaskolorna	192,1	1,9 %	-0,4 %
Totalt	9 956,9	100,0 %	3,1 %
- varav gottgörs marginalen för oförutsedda utgifter	-253,9		
Budgetramens tak	10 786,0		
Marginal	575,2		

Särskilda instrument

I kapitel 2 i förordningen om budgetramen² har man enats om sådana särskilda instrument som utnyttjas vid behov för att kunna reagera på exceptionella och oförutsedda omständigheter, in-

² Rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 av den 2 december 2013 om den fleråriga budgetramen för 2014—2020 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 884)

terna eller externa. De anslag som behövs omfattas i den fleråriga budgetramen inte av taket i budgetramen som man enats om, varken betalningar eller åtaganden³.

För de särskilda finansieringsinstrument som inte ingår i budgetramen (reserven för katastrofbistånd, Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter, Europeiska unionens solidaritetsfond) föreslår kommissionen åtaganden till ett belopp av 577,2 miljoner euro och betalningar till ett belopp av 411,5 miljoner euro. Jämfört med 2018 minskar åtagandena med 87,3 miljoner euro (-13,1 %) och betalningarna med 105,7 miljoner euro (-20,4 %). För särskilda instrument är det dock delvis fråga om belopp som på förhand tas in i budgeten för bland annat förskottsbetalningar. Bestämmelser om eventuella maximianslag per år finns i förordningen om den fleråriga budgetramen, med beaktande av överföring av eventuella medel från tidigare år på grund av n+-regeln.

Åtaganden när det gäller särskilda instrument fördelas enligt följande:

Särskilda instrument (särskilda betalnings- och åtagandebemyndiganden)	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
Reserv för katastrofbistånd	351,5	60,9 %	2,0 %
Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter	175,7	30,4 %	2,0 %
Europeiska unionens solidaritetsfond	50,0	8,7 %	-66,1 %
Totalt	577,2	100,0 %	-13,1 %

Budgetförslaget innehåller ibruktagande av de flexibilitetsmekanismer som budgetramen möjliggör. Kommissionen föreslår att en särskild flexibilitetsmekanism ska utnyttjas i sin helhet under rubrik 3, vilket innebär 927,5 miljoner euro i åtaganden, och under rubrik 1b 38,1 miljoner euro. När det gäller betalningar föreslår kommissionen 899,7 miljoner euro för flexibilitetsmekanismen. Syftet med de anslag som kan tas i bruk med hjälp av flexibilitetsmekanismen är framförallt att svara på de behov av anslag under rubrik 3 som migrationen, flyktingkrisen och ändringen i säkerhetsfaktorer ger upphov till. Enligt kommissionens förslag ska flexibilitetsmekanismen användas för att stärka stödprogrammet för strukturreformer under rubrik 1b. Förslaget motsvarar inte rådets allmänna riktlinjer i ärendet (Coreper 2.5.). Enligt rådets allmänna riktlinjer ska den behövliga tilläggsfinansieringen på 80 miljoner euro finansieras under 2019—2020 genom att använda anslag genom den samlade marginalen för åtaganden (40 mn euro) och genom omfördelning av anslag under rubrik 2 (40 mn euro).

³ När det gäller betalningar för särskilda instrument har rådet och kommissionen olika uppfattning om vad som ska ingå under betalningstaket: kommissionen anser att både åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden i fråga om instrumenten utanför budgetramen inte ingår under den övre gränsen i budgetramen. Rådet har ännu inte fastslagit sin slutliga ståndpunkt, men många medlemsstater (bl.a. Finland) anser att det allmänna betalningstaket också ska täcka alla betalningar för instrumenten utanför budgetramen.

Kommissionen föreslår att 1 349,5 miljoner euro av den samlade marginalen för åtaganden används i form av åtaganden under rubrikerna 1b och 4. Under rubrik 1b används detta enligt tidigare överenskommelse för sysselsättningsinitiativet för ungdomar (233,3 mn euro) och under rubrik 4 på motsvarande sätt för åtgärder för hantering av migrationen, framför allt den andra fasen i faciliteten för flyktingar i Turkiet (1 116,2 mn euro). Enligt förslaget ska användningen av marginalen för oförutsedda utgifter 2017 gottgöras i maximibeloppen för rubrik 5 i budgeten för 2019, -253,9 miljoner euro. Enligt den gällande förordningen om budgetramen ska de belopp som har fått genom användning av marginalen för oförutsedda utgifter ersättas helt med marginaler för en eller flera rubriker i den fleråriga budgetramen under innevarande eller kommande finansår.

De särskilda flexibilitetsinstrumentens åtaganden fördelas enligt följande:

Instrument som erbjuder särskild flexibilitet i förhållande till taken ("flexibilitetsinstrumenten")	Budgetförslag 2019		Förändring 2019/2018
	miljoner euro	%-andel	%
Flexibilitetsmekanism	965,6	46,8 %	15,3 %
Samlad marginal för åtaganden	1 349,5	11,3 %	-0,6 %
Marginal för oförutsedda utgifter	-253,9	54,2 %	-20,2 %
Totalt	2 061,2	100,0 %	9,8 %

2.2 Inkomster

Den totala summan av inkomsterna i kommissionens budgetförslag är i enlighet med balansprincipen lika stor som den totala summan för betalningsbemyndigandena, dvs. 148 675,5 miljoner euro. Av inkomsterna täcks 146 771,7 miljoner euro med egna medel och 1 903,8 miljoner euro med blandade inkomster.

3 Rättslig grund/beslutsförfarande enligt EU-rätten

Europeiska unionens allmänna budget baserar sig på artikel 314 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Rådet fattar sina beslut med kvalificerad majoritet.

4 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland inklusive Åland och budgeten

Budgetförslaget har inga direkta lagstiftningsmässiga konsekvenser och inte heller konsekvenser för Åland. De ekonomiska konsekvenserna beaktas i det nationella budgetförslaget för 2019. I den plan för de offentliga finanserna för 2019—2022 som statsrådet lämnade den 13 april 2018 finns en reserv på 2 069 miljoner euro för Finlands avgifter till EU 2019. Finlands slutliga kostnader klarnar först senare hösten 2018 när en slutlig överenskommelse om EU:s budget för 2019 har nåtts mellan Europaparlamentet och rådet.

5 Behandling av ärendet i EU och på nationell nivå

Kommissionen offentliggjorde budgetförslaget för Europeiska unionen för 2019 den 23 maj 2018. Behandlingen av ärendet inleddes i rådets arbetsgrupp, budgetkommittén, den 25 maj. Ordförandelandet Österrike har som mål att budgetkommittén ska enas om rådets gemensamma ståndpunkt senast på sitt möte den 5 juli. Ståndpunkten, som har enats i budgetkommittén, ska också antas på Coreper II-mötet den 11 juli. Rådets ståndpunkt antas slutgiltigt genom ett skriftligt förfarande efter att granskningsperioden på åtta veckor i de nationella parlamenten har gått ut i början av september.

Det ansvariga utskottet vid Europaparlamentet är budgetutskottet. Huvudföredragande för budgetförslaget 2019 vid parlamentet är italienske Daniele Viotti (S&D). Europaparlamentet inleder behandlingen av budgetförslaget för 2019 i september efter att rådet har lämnat sin slutgiltiga ståndpunkt till parlamentet. Parlamentet bekräftar sin ståndpunkt vid plenarsammanträdet i oktober 2018.

Det är sannolikt att Europaparlamentets ståndpunkt om EU:s budget för 2019 kommer att avvika från rådets. I så fall sammankallas förlikningskommittén, som enligt Lissabonfördraget har 21 dagar på sig att uppnå enighet om hela budgetförslaget. Kommissionen får genom ändringsskrivelser komplettera sitt eget budgetförslag till dess att förlikningskommittén sammanträder. I allmänhet kompletterar kommissionen sitt förslag i oktober, åtminstone när det gäller nivån på jordbruksutgifter.

Förlikningsförfarandet förväntas börja den 30 oktober 2018 under vilken förlikningskommittén sammanträder huvudsakligen i trepartsförhandlingar (trilogier). I samband med budgetrådets möte den 16 november 2018 sammanträder förlikningskommittén där rådet och parlamentet förhandlar med målet att slutligt enas om EU:s budget för 2019. Förlikningsperioden går ut senast den 19 november 2018 och förlikningskommitténs slutresultat ska bekräftas av de båda institutionerna. Den slutliga budgeten är klar antingen i slutet av november eller början av december.

Statsrådets skrivelse har beretts i finansministeriet och godkändes i budget- och förvaltningssektionen (EU 34) den 7 juni 2018.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet konstaterar följande som sina ståndpunkter om kommissionens budgetförslag för 2019.

Enligt statsrådet är de centrala prioriteringarna i kommissionens budgetförslag rätt riktade. Enligt statsrådet är det viktigt att fokus inom budgeten flyttas så att stödet för ekonomisk tillväxt, sysselsättning och investeringar ökar. Statsrådet understryker att budgeten ska ha kapacitet för oförutsedda utgifter och att finansiering bättre ska fördelas på aktuella behov, bland annat säkerheten inom och utanför EU.

Enligt statsrådet är det viktigt att budgeten för 2019 ska vara disciplinerad och allmänt förenlig med principerna för god ekonomisk förvaltning samt, när det gäller åtaganden och betalningar, följer de fastställda betalningstaken för budgetramen. Ökningen av obetalda åtaganden bör dämpas. Därför är det viktigt att beloppen av både åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden hålls på en måttlig nivå. Vid behov bör olika finansieringsbehov också prioriteras. Det är viktigt att det ingår en tillräcklig marginal i rubrikerna. Enligt statsrådet ska

betalningarna för instrument som inte ingår i ramen inkluderas i betalningstaket för budgetramen.

Statsrådet betonar att användningen av medlen i EU:s budget för 2019 bör vara resultatrik och bygga på realistiska behov. Enligt statsrådet ska man vid finansieringsförslag alltid så långt som möjligt utreda möjligheterna till omfördelning av finansiering och se till att finansieringen inte leder till att den totala nivån för den fleråriga budgetramen stiger.

Dessutom måste nivån på administrativa utgifter hållas måttlig. Statsrådet anser att det är viktigt att även framöver följa upp hur EU-institutionernas och EU-organens administrativa utgifter och personalmängd utvecklas.

Enligt statsrådets åsikt kräver migrationen, flyktingkrisen och unionens säkerhet finansiella insatser på EU-nivå inom flera politiksektorer. Statsrådet förhåller sig därför preliminärt positivt till kommissionens förslag om utnyttjande av flexibilitetsmekanismen och den samlade marginalen för åtaganden för att finansiera dessa insatser. Statsrådet förhåller sig dock förbehållsamt till kommissionens förslag om att utnyttja flexibilitetsmekanismen även för att finansiera stödprogrammet för strukturreformer, eftersom det inte är förenligt med rådet nuvarande allmänna riktlinjer.

Statsrådet strävar efter att enligt ovan nämnda påverka unionens utgifter och därigenom även nivån för Finlands EU-avgifter, för att Finlands nettobetalningsandel behålls skälig och rättvis och att Finlands ekonomiska läge beaktas i andelen.

Kommissionens budgetförslag och förslag om utnyttjande av flexibilitetsmekanismen och den samlade marginalen för åtaganden granskas som en helhet. Finlands slutliga ståndpunkter sammanställs utifrån den slutliga helheten med beaktande av Finlands totala intressen.