
FOLKETINGET



Europaudvalget og Finansudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 5. april 2016

Hvordan vedtager EU sit budget?

EU's budget vedtages i fællesskab af EU-landenes regeringer i Rådet og Europa-Parlamentet. Forhandlingerne om EU-budgettet afsluttes normalt hvert år i december.

Historisk har EU's budget været en politisk kampplads, hvor EU-landene og Europa-Parlamentet har udkæmpet indædte kampe om, hvad EU's penge skal bruges til. Rådet og Europa-Parlamentet har dog siden 1988 vedtaget EU's årlige budget inden for en flerårig finansiell ramme, som har til formål at sikre budgetdisciplin og ansvarlighed hos de to EU-budgetmyndigheder¹.

EU's gældende flerårige finansielle ramme er 7-årig og dækker perioden 2014-2020. Den skal erstattes af en ny flerårig finansiell ramme, som kan træde i kraft fra den 1. januar 2021. Der er dog planlagt en midtvejsevaluering af det flerårige budget allerede i år, hvor Kommissionen skal præsentere et udspil. Det er forventningen at den lovede midtvejsevaluering vil komme i løbet af fjerde kvartal af 2016.

Forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, som skal gælde i årene efter 2020, forventes påbegyndt i 2018, hvis et nyt flerårigt budget skal nå at være på plads inden udgangen af 2020.

¹ EU-landene blev med den såkaldte Delors-I-pakke enige om at fremme budgetdisciplin i EU gennem flerårige finansielle overslag for perioden 1988-1992.

EU's flerårige budget

Størstedelen af EU's udgifter går stadig til finansieringen af den fælles landbrugspolitik (38,9 pct.²) og til regional udvikling i EU gennem strukturfondene og samhørighedsfonden (33,9 pct.). Men EU's udgifter til landbrug udgør dog en stadig faldende andel af EU' samlede udgifter. Tilbage i 1984 udgjorde støtten til landbruget hele 72 pct. af EU's samlede budget.

EU's flerårige budget fastsætter de årlige lofter for en 7-årig periode for EU's forbrug af midler inden for en række forskellige overordnede udgiftskategorier. Som udgangspunkt kan Rådet og Parlamentet ikke flytte penge imellem disse udgiftskategorier eller øge forbruget ud over de fastsatte lofter i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger. Det flerårige budget kan dog revideres, hvis uforudsete omstændigheder nødvendiggør det.

EU's flerårige budget for perioden 2014-2020 beløber sig til godt 959 mia. euro i forpligtelsesbevillinger og knap 908 mia. euro i betalingsbevillinger (2011-priser)³.

Figur 1: EU's flerårige budget for 2014-2020 i forpligtelsesbevillinger i mio. euro i 2011-priser

Udgiftskategori	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt
1a. Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.079	125.614
1b. Samhørighed for vækst og beskæftigelse: Herunder bl.a. Strukturfonde og Samhørighedsfonden.	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925	325.149
2. Bæredygtig vækst: naturressourcerne: Herunder EU's markedsordninger inden for den fælles landbrugspolitik, landdistriktsudvikling, fiskeri og miljø.	55.883	55.060	54.261	52.448	52.466	51.503	50.558	373.179
3. Sikkerhed og medborger-	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686

² Tallet indeholder både udgifterne til den direkte landbrugsstøtte og markedsordningen samt landdistriktsstøtten.

³ Forpligtelsesbevillinger udgør den øvre grænse for, hvilke udgifter EU kan indgå forpligtelser for i løbet af det pågældende regnskabsår, mens betalingsbevillinger er bevillinger, som dækker udgifterne til de faktiske betalinger i det pågældende regnskabsår.

skab: Herunder forvaltning af migrationsstrømme, sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder, Civilbeskyttelse, mv.								
4. Et globalt Europa: Herunder Udviklingssamarbejde, naboskabs- og partnerskabspolitik, humanitær bistand, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mv.	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794	58.704
5. Administration: EU-institutionerne, Europaskolerne, mv.	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629
I alt	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242	959.988

EU's flerårige budget vedtages af EU-landene i Rådet med enstemmighed⁴. Det skal desuden godkendes af Europa-Parlamentet, som formelt kun kan sige ja eller nej. I praksis foregår der dog konsultationer mellem Rådet og Parlamentet undervejs i proceduren, så der også kan tages hensyn til Parlamentets synspunkter.

Fleksibilitetsinstrumenter

Ud over de afsatte midler i budgettet råder EU også over en række såkaldte fleksibilitetsinstrumenter, som kan tages i brug til udgifter i forbindelse med uforudsete begivenheder.⁵

Det drejer sig bl.a. om

- *Nødhjælpsreserven* til humanitær nødhjælp til tredjelande (280 mio. euro)⁶
- *Globaliseringsfonden*, som skal hjælpe arbejdstagere med at komme i arbejde og udvikle nye kompetencer (150 mio. euro)
- *Solidaritetsfonden*, der skal hjælpe EU-lande, som har været udsat for naturkatastrofer (500 mio. euro)

⁴ TEUF artikel 312.

⁵ Europa-Kommissionen mener, at fleksibilitetsinstrumenterne kan aktiveres ud over betalingsloftet. En gruppe EU-lande – herunder Danmark - mener dog, at alle betalinger skal finansieres inden for betalingsloftet.

⁶ Beløbene er opgjort i 2011-priser.

- *Fleksibilitetsinstrumentet (471 mio. euro)*⁷.

Fleksibilitetsinstrumentet kan anvendes til at finansiere udgifter, der ikke kan finansieres inden for de lofter, der er til rådighed på de forskellige udgiftsområder i den flerårige finansielle ramme. Kommissionen har bl.a. i 2016 foreslået at benytte fleksibilitetsinstrumentet til at finansiere støtte til håndtering af flygtningekrisen i Europa⁸.

EU's årlige budget

EU's årlige budget vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab efter en særlig budgetprocedure⁹. Det sker som nævnt inden for rammerne af det flerårige budget.

Kommissionen fremlægger normalt sit budgetforslag allerede i maj eller juni¹⁰. Det skal herefter igennem en behandling i såvel Rådet som Europa-Parlamentet. Først vedtager EU-landene en fælles holdning til budgetudkastet i Rådet. Det sker normalt i juli. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Derefter behandler Europa-Parlamentet forslaget i efteråret. Hvis der er uenighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet (hvad der normalt er), indkaldes et forligsudvalg med repræsentanter fra begge EU-institutioner¹¹. Forligsudvalget har 21 dage til at forhandle et kompromis på plads. Den endelige vedtagelse af budgettet sker normalt midt i december, hvor både Rådet og Parlamentet skal godkende det.

EU's årlige budget for 2016 beløber sig til godt 155 mia. euro i forpligtelsesbevillinger og knap 144 mia. euro i betalingsbevillinger.

Figur 1: EU's budget for 2016 i forpligtelsesbevillinger

Udgiftskategori	I mio. euro
1a. Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse	19.010
1b. Samhørighed for vækst og beskæftigelse: Herunder bl.a. Strukturfonde og	50.831

⁷ Derudover findes også en række andre fleksibilitetsinstrumenter. Bl.a. er der den globale margin for forpligtelser, som kan bruges til at fremme vækst og beskæftigelse (543 mio. euro i 2016) og den såkaldte Contingency margin, som er en allersidste udvej, hvis der skal reageres på uforudsete begivenheder. Den beløber sig til 0,03 pct. af EU's BNI, hvilket i 2016 svarer til 4.438,2 mio. euro.

⁸ Kom(2015)514 af 14. oktober 2015.

⁹ TEUF artikel 314.

¹⁰ Kommissionens forslag til EU-budget for 2017 forventes fremsat den 25. maj 2016.

¹¹ Hvis ikke Rådet og Parlamentet kan blive enige i forligsudvalget inden for de 21 dage, fremlægger Kommissionen et nyt budgetforslag.

Samhørighedsfonden.	
2. Bæredygtig vækst: naturressourcerne: Herunder EU's markedsordninger inden for den fælles landbrugspolitik, landdistriktsudvikling, fiskeri og miljø.	62.484
3. Sikkerhed og medborgerskab: Herunder forvaltning af migrationsstrømme, sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder, Civilbeskyttelse, mv.	4.052
4. Et globalt Europa: Herunder Udviklings samarbejde, naboskabs- og partnerskabs politik, humanitær bistand, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mv.	9.167
5. Administration: EU-institutionerne, Europaskolerne, mv.	8.935
I alt	155.004
Margin til udgiftsloft	2.331

Ændringsbudgetter

EU kan i løbet af budgetåret vedtage ændringsbudgetter for at tilgodese nye behov i tilfælde af usædvanlige eller uforudsete udgifter. Endelig kan det ske, hvis regnskabet for det tidligere regnskabsår viser en difference, som skal indregnes for det følgende regnskabsår (typisk ubrugte midler på forrige års budget).

Vedtagelsen af ændringsbudgetter sker gerne otte-ni gange om året. Bl.a. foreslog Kommissionen i 2015 at mobilisere 66,5 mio. euro fra EU's solidaritetsfond for at afhjælpe skaderne som følger af oversvømmelser i Italien, Rumænien og Bulgarien. Også Kommissionen forslag fra marts 2016 om at bevillige 300 mio. euro til nødhjælp til Grækenland i forbindelse med flygtninge- og migranterkrisen vil blive vedtaget som et ændringsbudget.

Et ændringsbudget vedtages efter den samme budgetprocedure som det årlige budget. Kommissionen stiller forslag, mens Rådet og Parlamentet vedtager det i fællesskab. Et ændringsbudget skal ligesom det årlige budget holde sig inden for rammerne af det flerårige budget.

EU's indtægter

Siden 1970'erne har EU været finansieret gennem såkaldte egne indtægter, som fra starten især kom fra bl.a. told- og landbrugsafgifter. Disse oprindelige indtægter er dog efterhånden svundet ind og suppleret af nye typer af indtægter, så EU i dag finansieres fra fire kilder:

1. En vis procentdel af medlemslandenes BNI (73,6 pct.)
2. Momsindtægter (13,2 pct.)

3. Toldindtægter og sukkerafgifter (12,0 pct.)

4. Andre indtægter (1,1 pct.)

Størstedelen af EU's indtægter kommer i dag direkte fra EU-landene, som betaler en procentdel af deres bruttonationalindkomst (BNI) og af deres momsindtægter. De enkelte EU-landes respektive indbetalinger til EU fastsættes i et vist omfang efter deres velstandsniveau. Det gælder især BNI-bidraget, som fastsættes efter hvert enkelt EU-lands bruttonationalindkomst. Danmarks bidrag til EU-budgettet i 2016 forventes at blive ca. 18,2 mia. kr.

Nogle af de mere velstående EU-lande har dog forhandlet sig frem til rabatter på deres indbetalinger til EU-budgettet. Det gælder navnlig Storbritannien, som får refunderet godt 4 mia. euro årligt.¹² Men også lande som Tyskland, Sverige, Østrig, Holland og Danmark får rabat. Danmark får en årlig rabat på sit BNI-bidrag på 130 mio. euro¹³.

Proceduren for vedtagelsen af nye egne indtægter til EU er betydelig mere besværlig, end når EU skal vedtage sit budget. EU's indtægter er stadig et følsomt område, hvor det er Rådet, som har det sidste ord. Det kræver en enstemmig beslutning blandt EU-landene i Rådet, hvis EU skal indføre en ny indtægt eller afskaffe en gammel. Efterfølgende skal beslutningen desuden ratificeres i hver enkelt EU-land. Endelig skal Europa-Parlamentet høres.

EU nedsatte i 2014 efter ønske fra Europa-Parlamentet en ekspertgruppe, som i løbet af i år skal evaluere den nuværende ordning for EU's egne indtægter. Gruppen er ledet af den tidligere italienske premierminister og EU-kommissær Mario Monti og består derudover af tre repræsentanter fra henholdsvis Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Gruppen forventes at forelægge sit foreløbige arbejde for EU-landenes nationale parlamenter på et møde i Bruxelles medio juni i år.

EU's samlede indtægter i 2016 forventes at være på 142 mia. euro og må ikke overstige 1,23 pct. af EU's samlede bruttonationalindkomst (BNI). Hertil kommer andre indtægter fra eksempelvis bøder og skatter på EU-ansatte.

¹² EU-landene deles i princippet om at finansiere den britiske rabat proportionalt efter deres relative bidrag til EU's samlede BNI. Men nogle af de største bidragsyder har siden 2001 fået en rabat på rabatten. Tyskland, Østrig, Nederlandene og Sverige har således kun betalt 25 pct. af deres normale finansieringsandel af Storbritanniens rabat.

¹³ Også Nederlandene, Sverige og Østrig får ligesom Danmark en rabat på deres årlige BNI-baserede bidrag. Landene får dog først glæde af rabatten, når ordningen er ratificeret i alle EU-lande. Udbetalingen sker da med tilbagevirkende kraft fra 2014.

Godkendelse af EU's regnskab

Kommissionen skal hvert år forelægge et regnskab for gennemførelsen af det løbende regnskabsårs EU-budget. Det skal ske senest den 31. juli¹⁴.

Årsregnskabet skal godkendes af Europa-Parlamentet på baggrund af en henstilling fra Rådet. Det sker efter EU's såkaldte dechargeprocedure¹⁵, hvilket indebærer, at Kommissionen fritages for det forvaltningsmæssige ansvar. Regnskabet skal som udgangspunkt godkendes af Europa-Parlamentet senest den 15. maj¹⁶.

Parlamentet har dog siden 2001 udviklet en praksis for at give særskilt decharge til hver enkelt EU-institution og organ – selv om EU-traktaterne kun taler om at give Kommissionen decharge for gennemførelsen af EU-budgettet¹⁷. Denne praksis har gjort det muligt ved flere lejligheder at udsætte dechargen til bl.a. Rådet og Det Europæiske Råd for deres forvaltning af EU-midler.

Regnskaberne revideres af den Europæiske Revisionsret. Parlamentets og Rådets behandling af regnskabet sker således navnlig på baggrund af Revisionsrettens årsberetning, revisionsudtalelse og diverse særberetninger samt Kommissionens svar på spørgsmål fra Revisionsretten, Parlamentet og Rådet.

Revisionsretten præsenterede sin seneste årsberetning for regnskabsåret 2014 den 8. december 2015. For ottende gang i træk kunne Revisionsretten give en positiv erklæring om regnskabernes rigtighed. Til gengæld måtte Revisionsretten for 21. gang i træk konstatere, at det ikke var muligt at give en ren revisionspåtegning om betalingernes lovlighed og formelle rigtighed. Fire ud af fem udgiftsområder var væsentligt fejlbehæftede. Fejlforekomsten i 2014 lå på 4,4 pct., hvilket er væsentligt over den acceptable fejlmargen på 2 pct.

Med venlig hilsen

¹⁴ Det skete senest den 23. juli 2015 for årsregnskabet for 2014 i Kommissionens meddelelse – Kom(2015)0377.

¹⁵ TEUF artikel 319.

¹⁶ Parlamentet gav således Kommissionen decharge for regnskabet for 2013 på sit møde den 29. april 2015.

¹⁷ TEUF artikel 319.

Morten Knudsen
(3695)