



Grundnotat vedr. Kommissionens forslag til EU's flerårige finansielle ramme 2014-2020: Udgiftssiden

22. juli 2011
INT
J.nr. 11/02856

1. Resumé

Kommissionen offentliggjorde d. 29. juni 2011 sit forslag til den flerårige finansielle ramme. Det samlede udgiftsloft i forslaget udgør 1.083 mia. euro i forpligtelsesbevillinger svarende til 1,11 pct. af EU's BNI.

Kommissionens forslag vedrørende den flerårige finansielle ramme omfatter følgende elementer:

- *Kommissionens meddelelse: "Et budget for Europa 2020" KOM(2011)500,*
- *Forslag til en interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om samarbejde i budgetspørgsmål om sund finansforvaltning (IIA) KOM(2011)403,*
- *Forslag til Rådets forordning om den flerårige finansielle ramme KOM(2011)398*
- *Ledsagende arbejdsrapport om merværdi ved EU-budgettet SEC(2011) 867*

2. Baggrund

Det følger af artikel 312 i Traktaten om den europæiske unions funktionsmåde, at formålet med den flerårige finansielle ramme er at sikre en velordnet udvikling i Unionens udgifter inden for rammerne af dens egne indtægter, at den flerårige finansielle ramme fastlægges for en periode på mindst fem år, og at de årlige budgetter skal overholde den flerårige finansielle ramme. Den finansielle ramme fastlægges i en forordning, som vedtages af Rådet med enstemmighed, når Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse med et flertal af sine medlemmer. Det fremgår endvidere, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen under hele proceduren træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at lette vedtagelsen.

Det bemærkes, at Kommissionen endnu ikke har fremlagt forslag til de underliggende sektorretsakter. Først når disse foreligger, vil der kunne skabes klarhed over alle relevante aspekter af Kommissionens forslag vedrørende udgiftssiden.

3. Hjemmelsgrundlaget

Traktaten om den europæiske unions funktionsmådes artikel 312 vedrørende den flerårige finansielle ramme samt artikel 295 vedrørende interinstitutionelt samarbejde.

4. Nærhedsprincippet

Eftersom der er tale om forslag i relation til EU's flerårige finansielle ramme, kan det kun behandles på EU-niveau. Forslaget er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Formål og indhold

Kommissionen ønsker med sit forslag til den kommende flerårige finansielle ramme et stærkt fremtidigt fælleseuropæisk budget med fokus på at skabe fremdrift i EU2020 vækststrategien. For at styrke forbindelsen mellem EU's budget og EU's 2020-mål foreslår Kommissionen en syv-årig budgetramme gældende for perioden 2014 til 2020.

Principper for EU's budget

Den flerårige finansielle ramme skal jf. forslaget bygge på en række principper. Konkret fremhæver Kommissionen, at EU's budget skal:

- Finansielle fælleseuropæiske politikker, som medlemsstaterne har besluttet skal håndteres på EU-niveau (fx den fælles landbrugspolitik).
- Bidrage til solidaritet mellem alle medlemsstater og regioner (fx gennem samhørighedspolitikken).
- Finansielle tiltag, der bidrager til at færdiggøre det indre marked (fx gennem finansiering af trans-europæisk infrastruktur).
- Sikre synergi og stordriftsfordele gennem fælles løsninger (fx inden for forskning, innovation, samarbejde om indre anliggender, migration og retfærdighed).
- Give svar på vedvarende og nye udfordringer (fx på områderne miljø, klimaændringer, humanitær bistand, demografiske ændringer og kultur).

EU's budget skal ifølge forslaget fokusere på nøgleprioriteter, europæisk merværdi virkning og resultater samt på at skabe fælles goder over hele EU. Kommissionen ønsker derfor et øget fokus på resultater, simplificering, opfyldelsen af på forhånd opstillede betingelser og på at anvende EU's budget som løftestang for yderligere privat finansiering.

Udgiftsniveau

Kommissionen foreslår en flerårig finansiell ramme, som omfatter et samlet forpligtelsesniveau på 1.083 mia. euro for perioden 2014 til 2020 svarende til 1,11 pct. af EU's BNI. Dette samlede forpligtelsesniveau dækker over 1.025 mia. euro svarende til 1,05 pct. af EU's BNI, som budgetteknisk placeres inden for den flerårige finansielle ramme samt et forpligtelsesniveau på 58 mia. euro svarende til 0,06 pct. af BNI, som teknisk placeres uden for den finansielle ramme. Kommissionen foreslår således at flytte flere udgiftskategorier, der i dag finansieres inden for rammen, uden for rammen for 2014-2020. Betalingsniveauet vedrørende udgifter inden for den flerårige finansielle ramme udgør 972 mia. euro svarende til 1,00 pct. af EU's BNI, mens betalingsniveauet vedrørende udgifter uden for den flerårige finansielle ramme ikke fremgår af forslaget. Kommissionens forslag svarer til en realvækst i udgiftsniveauet på ca. 5 pct. sammenlignet med indeværende finansielle rammeperiode, der gælder perioden 2007 til 2013.

Det samlede foreslåede forpligtelsesniveau inden for og uden for den flerårige finansielle ramme fremgår af *tabel 1*.

Tabel 1

Det samlede udgiftsniveau i Kommissionens forslag (inden for og uden for den flerårige finansielle ramme)

Mio. euro 2011-priser (forpligtelser)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt 2014- 2020
Samlede forpligtelser indenfor og uden for den flerårige ramme	150.371	152.585	153.391	154.725	155.739	157.372	159.134	1.083.316
Som pct. af BNI	1,13	1,13	1,12	1,12	1,11	1,10	1,09	1,11

Anm.: Kommissionen angiver ikke i sit forslag det samlede betalingsniveau inden for og uden for den flerårige finansielle ramme.

Kilde: KOM (2011) 500

Det foreslåede udgiftsniveau inden for den flerårige finansielle ramme, herunder opdelingen på budgetkategorier fremgår af *tabel 2*

Tabel 2

Fordelingen af udgifterne i Kommissionens forslag (inden for den flerårige finansielle ramme)

Mio. euro 2011-priser (forpligtelser)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt 2014- 2020
Kategori 1: Intelligent og inkluderende vækst	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
<i>Herunder samhørigheds- politikker</i>	50.486	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
Kategori 2: Bæredygtig vækst (naturressourcer)	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
<i>Herunder markeds- ordninger og direkte betalinger</i>	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
Kategori 3: Sikkerhed og borgerskab	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
Kategori 4: Det globale Europa	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
Kategori 5: Administration	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
<i>Herunder administra- tive udgifter til institu- tioner</i>	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
Forpligtelser i alt	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
Som pct. af BNI	1,08	1,07	1,06	1,06	1,05	1,04	1,03	1,05
Betalinger i alt	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198
Som pct. af BNI	1,01	1,05	0,99	1,00	1,01	1,00	0,94	1,00

Anm.: Budgetkategorierne er ikke fuldt ud sammenlignelige med de tilsvarende budgetkategorier under den indeværende finansielle ramme, idet underprogrammer flyttes mellem kategorierne. Et fyldestgørende overblik over sådanne bevægelser er ikke tilvejebragt af Kommissionen.

Kilde: KOM (2011) 500

Det foreslåede udgiftsniveau uden for den flerårige finansielle ramme, herunder opdelingen på programmer fremgår af *tabel 3*.

Tabel 3
Fordelingen af udgifterne i Kommissionens forslag (uden for den flerårige finansielle ramme)

Mio. euro 2011-priser (forpligtelser)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt 2014-2020
Nødhjælpsreserve	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Globaliseringsfond	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidaritetsfond	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Fleksibilitetsinstrument	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Reserve til kriser i landbruget	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
Den Europæiske Udviklingsfond	3.317	4.346	4.394	4.453	4.526	4.600	4.710	30.319
Global klima- og biodiversitetsfond	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
I alt uden for den flerårige finansielle ramme	7.815	8.583	8.306	8.357	8.395	8.445	8.416	58.316

Anm.: Kommissionen har endnu ikke foreslået konkrete forpligtelsesbevillinger for så vidt angår den globale klima- og biodiversitetsfond. Fonden indgår derfor heller ikke i opgørelsen af det samlede forpligtelsesniveau uden for den flerårige finansielle ramme. Kommissionen angiver ikke i sit forslag betalingsniveau uden for den flerårige finansielle ramme.

Kilde: KOM (2011) 500

Budgetkategorier

Kommissionen opererer i forslaget med fem budgetkategorier:

1. Intelligent og inkluderende vækst
2. Bæredygtig vækst (naturressourcer)
3. Sikkerhed og borgerskab
4. Det globale Europa
5. Administration

Når der ses bort fra forslagets del om at flytte udgifter uden for rammen, svarer opdelingen af den finansielle ramme på kategorier i det store hele til den nuværende struktur. Det skal imidlertid bemærkes, at indholdet af budgetkategorierne i Kommissionens forslag ikke fuldt ud svarer til indholdet af de nuværende kategorier. Eksempelvis flyttes infrastrukturprogrammerne (TEN) fra kategori 1A (konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse) i den indeværende finansielle rammeperiode til samhörighedsdelen af den nye kategori 1. Tilsvarende flyttes en række programmer, som i indeværende finansielle rammeperiode finansieres under bud-

getkategori 2 (beskyttelse og forvaltning af naturressourcer) til andre budgetkategorier. Dette gælder bl.a. fødevareprogrammet for de socialt dårligst stillede og fødevareressourcerprogrammet som flyttes fra kategori 2 i indeværende periode til henholdsvis kategori 1 og 3 i Kommissionens forslag til den kommende finansielle rammeperiode. Hertil kommer oprettelsen af et kriseinstrument til landbrugssektoren uden for den flerårige finansielle ramme. Et fyldestgørende overblik over omfanget af bevægelsen mellem budgetkategorier er ikke tilvejebragt af Kommissionen på nuværende tidspunkt.

Budgetkategori 1 (intelligent og inkluderende vækst)

Budgetkategori 1 (intelligent og inkluderende vækst) opdeles i forslaget ikke som i indeværende rammeperiode i en A og en B underkategori. Det er dog præciseret, hvilken del af budgetkategorien, der afsættes til økonomisk, social og territorial samhørighed. Kommissionen foreslår et samlet forpligtelsesniveau til budgetkategori 1 på 491 mia. euro, hvoraf 376 mia. euro reserveres til samhørighedspolitikker. Der afsættes således 115 mia. euro til de ikke-samhørighedsrelaterede politikker.

Kommissionen lancerer under overskriften ”Horisont 2020” et nyt fælles strategisk rammeprogram for forskning, innovation og teknologiudvikling. Der afsættes 80 mia. euro til programmet, som omfatter det eksisterende forskningsrammeprogram, hovedparten af innovationsprogrammet CIP og EIT fra den nuværende kategori 1A. Der afsættes 15,2 mia. euro under budgetkategori 1 til uddannelse, mens den ”ikke-innovative” del af CIP relanceres som et særligt program til at fremme SMV’ers konkurrenceevne, hvortil afsættes 2,4 mia. euro. For så vidt angår Galileo budgetteres med i alt 7 mia. euro i forpligtelsesbevillinger over perioden.

Under ”økonomisk, social og territorial samhørighed” oprettes en selvstændig facilitet, ”Sammenkobling af Europa” til fremme af grænseoverskridende infrastruktur, hvortil afsættes 40 mia. euro, hvortil kommer 10 mia. euro fra Samhørighedsfonden øremærket til infrastrukturinvesteringer. Den nye facilitet erstatter de nuværende TEN-programmer. Der lægges endvidere op til oprettelsen af såkaldte ”transitionsregioner”, som erstatter de nuværende indfasnings- og udfasningsregioner. Transitionsregionerne defineres som regioner med et BNP på 75 – 90 pct. af EU-gennemsnittet. Konvergensregioner og konkurrenceevneregioner fremgår fortsat for så vidt angår kategoriseringen af regionerne i EU, ligesom territorial samhørighed fortsat er et særskilt underområde.

Kommissionen lægger endvidere op til en nedjustering af BNP-loftet for, hvor meget strukturfondsstøtte et land kan modtage henset til medlemsstaternes absorptionskapacitet. Loftet nedjusteres således til 2,5 pct. af BNP.

I forslaget lægges op til, at en minimumsandel af strukturfondsstøtten skal anvendes via Socialfonden (25 – 52 pct. afhængig af velstandsniveau, hvor mere velstående regioner skal anvende 52 pct.) Der lægges samtidig op til at mere velstående regioner primært skal anvende den resterende del af deres nationale struktur-

fondskonvolut på energieffektiviseringstiltag, vedvarende energi og SMV'ernes konkurrenceevne og innovation.

Der lægges i forslaget endvidere op til indførelse af en ny governance-struktur på samhørighedsområdet, bl.a. ved partnerskabskontrakter med medlemsstaterne, som skal opstille mål og betingelser for omsætning af strukturfondsmidlerne til gennemførelse af Europa 2020-målene. Hertil kommer indførelse af resultatorienteret konditionalitet ved i højere grad end hidtil på forhånd at opstille betingelser, som støtten skal leve op til – både ”ex ante” og relateret til faktiske resultater. Manglende overholdelse heraf kan i yderste konsekvens føre til annullering af støtte. Samtidig lægges op til oprettelsen af en performance reserve på 5 pct. af midlerne i strukturfondene, som på baggrund af en midtvejsevaluering skal tildeles de lande, som har leveret de bedste resultater i udmøntningen af deres strukturfondspolitikker og bidrag til Europa 2020-målsætningerne.

Reglerne for national medfinansiering bør ifølge forslaget ændres, således at den nationale medfinansieringssats sænkes for medlemsstater, som modtager finansiel assistance jf. Traktatens artikel 136 eller 143.

Budgetkategori 2 (bæredygtig vækst)

Budgetkategori 2 (bæredygtig vækst) omfatter bl.a. udgifterne til markedsordninger og direkte landbrugsstøtte, landdistriktspolitikken, fiskeri og miljø. Der afsættes 383 mia. euro til budgetkategorien, hvoraf 282 mia. euro reserveres til markedsrelaterede udgifter og direkte støtte. Hertil kommer 90 mia. euro til landdistriktsudvikling, 7 mia. euro til fiskeri og 3 mia. euro til miljø og klima.

Forslaget lægger op til, at det skal være obligatorisk, at 30 pct. af den direkte støtte gøres grøn (”greening”) sikret gennem krav om gennemførelse af nye, verificerbare tiltag.

Kommissionen lægger i sit forslag op til en tilnærmelse af medlemsstaternes hektarstøttesats over perioden, således at medlemsstater med et støtteniveau (direkte betalinger), der ligger under 90 pct. af gennemsnittet, skal have forøget deres hektarstøttesats med en tredjedel af forskellen mellem deres nuværende niveau og 90 pct. af gennemsnittet. Dette finansieres gennem en proportional reduktion i støtten til medlemsstater, hvis hektarstøttesats ligger over gennemsnittet. Der lægges også op til at omfordele landdistriktsmidlerne mellem medlemsstaterne på baggrund af en række objektive kriterier, som afspejler de fremtidige økonomiske, sociale, miljømæssige og territoriale mål i landdistriktspolitikken. Kommissionen tilkendegiver endvidere i sin meddelelse, at man vil fremsætte forslag om at tillade fleksibilitet mellem de to søjler i landbrugspolitikken.

Meddelelsen indeholder også forslag om et endnu ikke nærmere konkretiseret loft (”capping”) af støtten til de største landbrug. Midlerne frigjort ved capping skal ifølge forslaget overføres til de nationale landdistriktskonvolutter.

Budgetkategori 3 (sikkerhed og borgerskab)

Kommissionens forslag indeholder et forpligtelsesniveau på 19 mia. euro til budgetkategori 3 (sikkerhed og borgerskab).

Kommissionen foreslår en sammenlægning af de nuværende instrumenter inden for retlige og indre anliggender (RIA) til to fonde for henholdsvis migration og asyl og intern sikkerhed. Hensigten er, at færre programmer i kombination med simplificering af administrative procedurer kan bidrage til at strømline arbejdet inden for kategorien. Fondene skal ifølge forslaget have en betydelig ekstern dimension, samtidig med at der skal være mulighed for at reagere hurtigt i tilfælde af nødsituationer.

Kommissionen foreslår desuden en styrkelse af det nuværende civilbeskyttelsesinstrument, der har en intern dimension placeret i kategori 3 samt en ekstern dimension under kategori 4.

Budgetkategori 4 (det globale Europa)

Kommissionens forslag indeholder et forpligtelsesniveau på 70 mia. euro til budgetkategori 4.

Der foreslås ingen fundamental ændring af strukturen inden for kategori 4, om end der foreslås etableret et nyt strategisk partnerskabsinstrument med særligt fokus på vækstøkonomier til erstatning for det nuværende instrument for industrialiserede lande.

Naboskabsinstrumentet foreslås væsentligt styrket. Der foreslås endvidere en styrkelse af civilbeskyttelsesinstrumentet med oprettelsen af en europæisk katastrofe-responskapacitet gennem en frivillig pulje af medlemsstaternes civilbeskyttelseskapaciteter. Derudover foreslår Kommissionen at lancere et integreret førtiltrædelsesprogram, som skal udgøre den finansielle søjle i EU's udvidelsesstrategi. Under udviklingsinstrumentet (DCI) foreslås et pan-afrikansk instrument til implementering af den fælles EU/Afrika-strategi. Udviklingsbistanden foreslås yderligere fokuseret med en mere differentieret tilgang til partnerlandene.

Budgetkategori 5 (administration)

Kommissionen foreslår, at der forpligtes 63 mia. euro til budgetkategori 5 (administration). Kommissionen har i forslaget udskilt udgifterne til pensioner og Europaskolerne. Heraf fremgår, at ca. 20 pct. af de samlede udgifter vedrører pensioner og Europaskolerne.

Udgiftsposter uden for den flerårige finansielle ramme

Kommissionen foreslår at placere i alt ni udgiftsposter uden for den flerårige finansielle ramme: Nødhjælpsreserven, Globaliseringsfonden, Solidaritetsfonden, fleksibilitetsinstrumentet, ITER, GMES, krisereserve til landbrugssektoren, global klima- og biodiversitetsfond og Den Europæiske Udviklingsfond. De samlede forpligtelser til disse programmer udgør 58 mia. euro.

Finansiering af EU's budget

Kommissionens meddelelse om den flerårige finansielle ramme indeholder en kort præsentation af Kommissionens forslag vedrørende indtægtssiden af EU's flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Elementerne heri er nærmere specificeret i Kommissionens forslag vedrørende indtægtssiden. Der henvises til særskilt grundnotat herom.

Fleksibilitet

Forslaget til Rådets forordning for den flerårige finansielle ramme og forslag til den inter-institutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (IIA) indeholder en række elementer, som vil øge fleksibiliteten.

Kommissionens foresår en betydelig forøgelse af fleksibilitetsinstrumentet (fra 200 til 500 mio. euro årligt) og en nye krisefond for landbruget. Man lægger også op til øget adgang til at overføre uforbrugte midler fra tidligere budgetår under Nødhjælpsreserven, Flexibilitetsinstrumentet og den nye infrastrukturfacilitet.

Kommissionen foreslår endvidere en margin til uforudsete udgifter, der kan mobiliseres udover loftet i den flerårige finansielle ramme på maksimalt 0,03 pct. af EU's BNI (svarende til 30 mia. euro), men som samtidig skal være inden for loftet for egne indtægter.

Kommissionen har endvidere til hensigt at øge fleksibiliteten i de enkelte programmer, idet der foreslås mulighed for at afvige fra de indikativt udmeldte rammer for programmer vedtaget i fælles beslutningstagning fra 5 til 10 pct.

6. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

I Europa-Parlamentets beslutning af 8. juni 2011 om ”*investering i fremtiden: en ny flerårig finansiell ramme for et konkurrencedygtigt, bæredygtigt og inklusivt Europa*” tilkendegives Europa-Parlamentets holdning til den flerårige finansielle ramme. Beslutningen blev truffet forud for offentliggørelsen af Kommissionens forslag.

7. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Forslaget har ikke umiddelbart konsekvenser for dansk ret. En udmøntning af den flerårige finansielle ramme i form af EU's årlige budgetter vil resultere i et dansk bidrag til EU's budget, som skal opføres på de årlige forslag til finanslov.

8. Konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet og beskyttelsesniveauet.

EU's flerårige finansielle ramme for 2014-2020 vil være forbundet med væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark. De nærmere specifikke konsekvenser vil afhænge af den endelige aftale, herunder det overordnede udgiftsniveau samt beslutningen om Unionens egne indtægter, herunder rabatter og evt. nye indtægtskilder for de enkelte medlemsstaters finansieringsandel. Da der endnu ikke er

fremsat konkrete forslag herom, kan konsekvenserne for det danske bruttobidrag endnu ikke fastslås.

9. Høringer

Ikke relevant

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger afgørende vægt på, at Danmarks negative særbehandling på indtægtssiden bringes til ophør. Regeringen lægger endvidere betydelig vægt på et samlet set restriktivt budget, og at der sker en væsentlig modernisering af EU's budget gennem reelle omprioriteringer. Regeringen arbejder således for, at der sker en relativ opprioritering af de mest vækst- og beskæftigelsesorienterede politikker (under den nuværende kategori 1A), samt en relativ opprioritering af de vigtigste områder inden for retlige og indre anliggender samt eksterne relationer, samtidig med at der sker en væsentlig reduktion i udgifterne til landbrugspolitikken, samhørighedspolitikken og administration.

For så vidt angår fleksibilitet, finder regeringen Kommissionens forslag klart for vidtgående, idet spørgsmålet må ses i tæt sammenhæng med det samlede udgiftsniveau.

Regeringen finder det afgørende at fastholde medlemslandenes eneret til skatteopkrævning. Nye indtægtskilder må således ikke få karakter af en EU-skat. Fra dansk side vil man gerne drøfte reformer af indtægtssystemet, der f.eks. anvender et andet beregningsgrundlag end det nuværende moms- og BNI-beregningsgrundlag, idet beregningsgrundlaget og satserne for indtægtskilderne som hidtil skal defineres af medlemslandene.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen præsenterede på mødet i det Generelle Råd den 18. juli sit forslag til den flerårige finansielle ramme, hvor der ikke var en egentlig drøftelse. Det forventes, at medlemsstaterne vil positionere sig med udgangspunkt i velkendte synspunkter vedrørende EU's flerårige budgetramme.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for mødet Rådet (almindelige anliggender) den 18. juli ved skriftlig forelæggelse.