
FOLKETINGET



Europaudvalget, Finansudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Dato: 10. august 2011

**Kommissionen fremsætter forslag til EU's flerårige finansielle ramme
2014-2020**

Sammenfatning

Kommissionen fremlagde den 29. juni 2011 en pakke med forslag om EU's kommende flerårige finansielle ramme. Forslaget fastlægger lofterne for EU's udgifter for perioden 2014-2020. På indtægtssiden foreslås et nyt rabatsystem og to nye indtægtskilder.

Det er lagt op til intense forhandlinger mellem EU-landene og med Europa-Parlamentet om den kommende flerårige finansielle ramme, herunder ikke mindst om den foreslåede ordning for egne indtægter.

Forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme 2014-2020 forventes at blive en af de største sager under det danske EU-formandskab i første halvdel af 2012.

Baggrund og indhold

Kommissionen har den 29. juni 2011 fremlagt en samlet pakke med forslag til en flerårig finansiell ramme for EU for perioden 2014-2020¹. Pakkerne indeholder både forslag til om de fremtidige udgiftslofter, og et forslag til ny finansiering af EU's indtægter, herunder en revision af den gældende rabatordning.

Hvad er den flerårige finansielle ramme?

Den flerårige finansielle ramme er et redskab, der bruges til at fastsætte, hvor mange penge, der maksimalt må anvendes på EU's politiske prioriteringer over en periode på mindst 5 år. Den nuværende flerårige finansielle ramme er fra 2007 og udløber i 2013.

Formålet med den flerårige finansielle ramme er at sikre budgetdisciplin og en velordnet udvikling i EU's udgifter inden for rammerne af EU's egne indtægter og i overensstemmelse med EU's politiske mål. Desuden er ordningen med til at sikre midler af en forudsigelig størrelse til EU's langsigtede prioriteringer (fx EU's rammeprogrammer for forskning, udvikling og innovation). Ordningen er samtidig med til at skabe større sikkerhed for modtagerne af EU-støtte, f.eks. små og mellemstore virksomheder, de fattigste regioner, forskere og organisationer. Rammen udgør dermed grundlaget for forhandlingerne om EU's årlige budgetter.

Det er første gang, den nye procedure i Lissabontraktaten bringes i anvendelse².

¹ KOM (2011) 398.

² EU har siden 1988 fastlagt flerårige finansielle rammer for perioder på 5-7 år. Hidtil har de været fastlagt ved interinstitutionelle aftaler mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet. Det er først med ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten i 2009, at metoden er blevet en obligatorisk del af EU's budgetmetode. Efter TEUF artikel 312 skal rammen nemlig fremover fastlægges i en forordning, som Rådet vedtager med enstemmighed, efter at Europa-Parlamentet har godkendt den. Parlamentet kan vedtage eller forkaste hele pakken, men kan ikke fremsætte ændringsforslag.

Hvad indeholder Kommissionens udspil?

Kommissionen pakke indeholder navnlig:

- et forslag til **forordning om de flerårige finansielle rammer**³
- et forslag til **interinstitutionel aftale** mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen **om samarbejde i budgetspørgsmål**⁴
- et forslag til **rådsafgørelse om EU's system for egne indtægter**⁵
- et forslag til **forordning om implementering af EU's system for egne indtægter**⁶
- et forslag til **forordning** om metoderne og proceduren for **tilvejebringelse af de traditionelle egne indtægter samt BNI-indtægten** og om tiltag til at imødekomme likviditetsbehov⁷.

Kommissionen mangler endnu at fremsætte forslag til de underliggende sektorretsakter. Dette forventes at ske sideløbende med forhandlingerne om den finansielle ramme.

Del I – udgifterne

På udgiftssiden foreslår Kommissionen forpligtelsesbevillinger⁸ for 1.083 mia Euro for hele den 7-årige periode, fordelt på 1.025 mia Euro inden for rammen og forpligtelsesbevillinger på 58 mia Euro, som placeres uden for rammen. Ved at placere flere midler uden for rammen lægger Kommissionen op til større fleksibilitet i forhold til at flytte udgiftskategorier, der i dag finansieres inden for rammen. Kommissionen foreslår endvidere 972 mia. Euro i betalingsbevillinger⁹ for hele perioden.

Kommissionens forslag indebærer samlet set en **realvækst på ca. 5%** i forhold til den gældende finansielle rammeperiode (2007-2013).

³ KOM(2011)398.

⁴ KOM(2011)403.

⁵ KOM(2011) 510.

⁶ KOM(2011)511.

⁷ KOM(2011) 512.

⁸ Forpligtelsesbevillinger udgør den øvre grænse for, hvilke udgifter EU kan indgå forpligtelser for i løbet af et givent budgetår.

⁹ Betalingsbevillinger er bevillinger, som dækker udgifterne til de faktiske betalinger i et givent budgetår.

**Kommissionens forslag til finansielle perspektiver 2014-2020
(mio. euro - 2011-priser) – udgifter inden for rammen**

Forpligtigelsesbevillinger	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-20	Andel (%)
1. Intelligent og bæredygtig vækst	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908	47,9
Heraf: økonomisk, social og territorial samhørighed	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020	36,7
2. Bæredygtig vækst: naturressourcer	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927	37,4
Heraf: markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825	27,5
3. Sikkerhed og unionsborgerskab	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535	1,8
4. EU som global partner	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000	6,8
5. Administration	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629	6,1
Heraf: administrative udgifter i institutionerne	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464	4,9
I alt	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000	100,0
Procent af BNI	1,08	1,07	1,06	1,06	1,05	1,04	1,03	1,05	-
Betalingsbevillinger i alt	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198	-
Procent af BNI	1,01	1,05	0,99	1,00	1,01	1,00	0,94	1,00	-

Nogle hovedoverskrifter i udspillet

Kommissionens udspil til flerårig finansiell ramme har bl.a. fokus på grænseoverskridende energiinfrastruktur, forskning og udvikling samt vækst.

Skærpet fokus på vækst og arbejdspladser

Kommissionen foreslår at en væsentlig stigning i investeringerne i **forskning og innovation** over de syv år. En fælles EU-strategi "**Horisont 2020**" til en værdi af 80 mia. EUR skal sætte skub i EU's globale konkurrencedygtighed og bidrage til at skabe nye jobs og idéer. Den skal samle alle projekter på området for at undgå opsplittning mhp at afstemme EU-finansierede projekter bedre efter de nationale forskningsprogrammer.

Kommissionen foreslår en ny fond, **Connecting Europe**, på i alt 50 mia. EUR, som skal øge den fælleseuropæiske værdi af infrastrukturprojekter. Fonden opstillet en foreløbig liste over transport-, energi- og ikt-projekter, som skaber større forbundenhed over hele EU.

Nye **konditionalitetsbestemmelser** (dvs. resultatkrav som betingelse for at udbetale støtte) skal sikre, at EU-midlerne fokuserer på resultater og tilskynder EU-landene til at sikre, at Europa 2020-målene opfyldes. Der foreslås indgået partnerskabskontrakter med alle EU-lande for at sikre, at nationale midler og EU-midler understøtter hinanden.

Kommissionen foreslår også at **styrke programmer vedrørende uddannelse og erhvervsuddannelse**.

Styrkelse af samhørighedspolitikken

Kommissionen foreslår, at der bevilges 36,7 % af budgetrammen til samhørighedspolitikken sammenlignet med 35 % i den nuværende periode (2007-2013). Samhørighedspolitikken er EU's overordnede solidaritetspolitik, der omfatter uddelingen af midler fra de to strukturfonde, hhv. Den Europæiske Udviklingsfond og Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden.

I den forbindelse foreslår Kommissionen bl.a.:

- at **oprette en kategori af overgangsregioner**, hvis BNP er på mellem 75 % og 90 % af gennemsnittet i EU. Disse "overgangsregioner" bør beholde 2/3 af deres tidligere bevillinger i den 7-årige periode. Det er først og fremmest de fattigste regioner og EU-lande, der vil blive hjulpet, så de kan indhente de mere velstående EU-lande.
- at **indføre konditionalitet i samhørighedspolitikken** med udgangspunkt i resultater og incitamenter til at gennemføre de reformer, der er nødvendige for at sikre en effektiv anvendelse af de finansielle ressourcer.
- at **skabe en fælles strategisk ramme for alle strukturfonde** mhp at omsætte målene i Europa 2020-strategien til investeringsprioriteringer.

Et grønnere landbrugsbudget?

Udspillet til en flerårig ramme for landbrugspolitikken er tæt forbundet med drøftelserne af det nærmere indhold af den fremtidige fælles landbrugspolitik¹⁰ Kommissionen foreslår, at der for 2014-2020 bevilges 281,8 mia. EUR til første søjle i den fælles landbrugspolitik (den direkte landbrugsstøtte) og 89,9 mia. EUR til udvikling af landdistrikterne. Disse midler suppleres af yderligere 15,2 mia. EUR. Det fremgår ikke af forslaget, hvor stort det samlede landbrugsbudget for perioden 2014-2020 er i forhold til landbrugsbudgettet for perioden 2007-2013¹¹

Kommissionen lægger navnlig op til følgende ændringer i den fælles landbrugspolitik:

- **de direkte betalinger gøres grønnere:** ved at betinge 30 % af den direkte støtte af, at der er tale om "grønne" tiltag (dvs. alle landmænd skal anvende en miljøvenlig praksis). Landmændene får således betaling for at levere offentlige goder.
- **den direkte landbrugsstøtte fordeles mere ligeligt** mellem de nye og gamle EU-lande.
- **bevillingerne til udvikling af landdistrikterne revurderes** på grundlag af mere objektive kriterier og i højere grad målrettet mod målene for politikken.
- **der sættes et loft over den direkte landbrugsstøtte**, idet der dog tages hensyn til større bedrifters stordriftsfordele og jobskabelse. Besparelserne genbruges i budgetbevillingen til udvikling af landdistrikter og bevares inden for de nationale finansieringsrammer for de EU-lande, som midlerne stammer fra.

Styrkelse af miljøpolitikken og klimaindsatsen

Kommissionen vil bl.a. øge andelen af klimarelaterede udgifter med mindst 20% med bidrag fra forskellige politikområder.

Udgifter til EU-ansatte og administration

Kommissionen foreslår, at administrationsudgifterne – som i dag udgør 5,7 % af EU-budgettet – ikke sættes op i den kommende finansielle periode. Der lægges i den forbindelse op til ændringer i vedtægten for EU-tjenestemænd.

¹⁰ jf. [EU-note E 21 af 25. november 2010](#).

¹¹ Bl.a. på grund af forskelle i udgiftskategorier er det vanskeligt at foretage denne sammenligning.

Del II – indtægterne

Kommissionen bebudede allerede i efteråret 2010, at den ville foreslå en reform af EU's fremtidige finansiering¹².

Med Kommissionens forslag til EU's flerårige finansielle ramme for 2014-2020 følger derfor også et forslag om **reform af EU's egne indtægter**. Kommissionen anfører, at den nuværende finansiering i alt for høj grad hviler på nationale bidrag. Dertil kommer, at ordningen ifølge Kommissionen er ugensigtig og kompleks. Ifølge Kommissionen finder de fleste EU-lande, at det ikke er fair – navnlig hvad angår rabatterne. Det vil Kommissionen gøre op med.

Kommissionen foreslår derfor et nyt rabatsystem, to nye indtægtskilder og en ændret ordning for fradrag i administrationsudgifter.

Et nyt rabatsystem

Visse af de rige EU-lande har gennem årene forhandlet sig frem til en rabat i deres bidrag til EU's budget med henvisning til, at de betaler mere til EU-budgettet end de får ud af det. Mest kendt er rabatten til Storbritannien som blev til efter pres fra daværende premierminister Margaret Thatcher. De EU-lande, som i dag har en rabatordning er UK, Tyskland, Østrig, Sverige og Nederlandene.

Kommissionen foreslår at erstatte det nuværende rabatsystem med et **enkler system** med en fast bruttoreduktion af betalingerne af de BNI-baserede egne indtægter. Dette giver faste rabatter til UK, Tyskland, Sverige og Nederlandene men ikke til Østrig, som har en rabat i dag.

Den **danske regering** har i foråret 2011 over for Kommissionen krævet, at Danmark også får en rabat på ca. 7 mia kr. i forhold til Danmarks EU-bidrag for den kommende 7-årige periode. Kommissionen har ikke imødekommet dette krav.

To nye indtægtskilder

Kommissionen foreslår, at der indføres to nye indtægtskilder, nemlig

- en ny **skat på finansielle transaktioner**. Kommissionen ventes at fremsætte forslag herom efter sommeren.
- en **ny momsindtægt**, der fuldt ud erstatter den nuværende momsindtægt. Ideen er bl.a. at fremme en yderligere harmonisering af de

¹² Se bl.a. [EU-note E 12 af 4. november 2010](#)

ationale moms-systemer og skabe en reel forbindelse mellem den nationale moms og EU-momsen¹³.

De nærmere detaljer om de to nye indtægtskilder kendes endnu ikke.

Fradrag af administrationsudgifter

EU-landene har hidtil ved opkrævning af EU's traditionelle egne indtægter (især toldindtægterne) kunne beholde en del til at dække administrationsomkostningerne. Denne del har hidtil været fastsat til 25 % af opkrævningsbeløbet. Denne andel foreslår Kommissionen nu nedsat til 10 %.

Hvordan er Kommissionens udspil blevet modtaget?

EU-landene

En række EU-lande, anført af **UK** og **Tyskland**, har navnlig vendt sig imod forslaget om nye EU-indtægtskilder. **Frankrig** har – ikke overraskende - især markeret sig som talsmand for at bevare det eksisterende niveau af EU's landbrugsstøtte, og er umiddelbart mere villig til at arbejde videre på Kommissionens forslag om reform af indtægterne.

Desuden har der generelt blandt EU-landene været modstand mod, at EU-budgettet øges i en periode med økonomisk krise i EU-landene.

Som nævnt fremsatte **den danske regering** i foråret 2011 et ønske om en dansk rabat på 7 mia kr. for perioden 2014-2020. Regeringen har i sin foreløbige holdning til Kommissionens udspil¹⁴ angivet, at man lægger afgørende vægt på at Danmarks negative særbehandling på indtægtssiden bringes til ophør, og at man lægger betydeligt vægt på et mindre budget end det, Kommissionen lægger op til.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentets formand Jerzy Buzek har udtalt, at Kommissionens udspil er et godt udgangspunkt for forhandling, og Parlamentet er også tilhænger af en reform af EU's indtægter. Parlamentet er generelt modstander af rabatorningerne, som det gerne ser afskaffet.

¹³ Udspillet har forbindelse til Kommissionens overvejelser om ændring af moms-systemet, se [EU-note E 25 af 20. december 2010](#).

¹⁴ Grund- og nærhedsnotat af 27. juli 2011 – EEU alm. del Bilag 524.

Europa-Parlamentet vedtog den 8. juni 2011 en beslutning med overskriften "investering i fremtiden: en ny flerårig finansiell ramme for et konkurrencedygtigt, bæredygtigt og inklusivt Europa". Beslutningen indeholder Parlamentets ønsker til, hvilke politikområder, der bør prioriteres i forbindelse med den fremtidige flerårige finansielle ramme. Parlamentet ønsker generelt et større budget, og støtter bl.a. opretholdelsen af et højt niveau af landbrugsstøtte.

De nationale parlamenter

En række af nationale parlamenter har allerede tilkendegivet, at de vil se nærmere på udspillet, og evt. afgive en udtalelse herom. Det gælder parlamenterne i Polen (Sejm), Tyskland (Forbundsrådet) og Italien (Deputeretkammeret), samt Nederlandene (Repræsentanternes Hus), som alle har udtaget et eller flere af forslagene til særskilt behandling¹⁵.

Hvordan vil forslaget blive behandlet i EU?

Kommissionen præsenterede forslaget for EU's udenrigsministre i Rådet (Det Generelle Råd) den 18. juli 2011, og det er også i denne rådsformation, de fremtidige politiske forhandlinger af den flerårige finansielle ramme vil foregå.

Det nye polske formandskab planlægger drøftelsen af de finansielle rammer på møderne i Det Generelle Råd den 12. september, den 15. november og den 5.-6. december 2011. Hertil kommer muligvis drøftelser i ØKOFIN-rådet af indtægtssiden af de finansielle rammer samt evt. drøftelser i sektorrådsformationer af relevante ikke-finansielle aspekter af den flerårige finansielle ramme.

De afsluttende forhandlinger vil finde sted i Det Europæiske Råd, og det vil være op til den faste formand Van Rompuy at afgøre timingen heraf.

Hvad sker der, hvis der ikke opnås enighed om forslaget?

Forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme vil blive overordentligt vanskelige og forventes tidligst afsluttet under cypriotisk formandskab i 2. halvår 2012.

¹⁵ Jfr. IPEX's hjemmeside www.ipex.eu - søg på COM(2011) og COM(2011)511. Det bemærkes, at andre nationale parlamenter kan have udvalgt forslagene med henblik på at afgive udtalelse uden at have angivet det på IPEX' hjemmeside.

Hvis der ikke er opnået enighed om de flerårige finansielle rammer inden udgangen af 2013, vil lofterne for 2013 blive udvidet til også at omfatte 2014 plus en tilpasning til inflationen på 2 %. Traktaten indeholder desuden bestemmelser om forlængelse af "andre bestemmelser", der svarer til det sidste år i den finansielle ramme. Det betyder, at alle bestemmelser vedrørende tilpasninger og ændringer af den finansielle ramme og instrumenter uden for den finansielle ramme skal forlænges.

Uanset om der opnås enighed om den kommende flerårige finansielle ramme eller ej, vil der være en finansramme for 2014, og budgettet vil således kunne vedtages i overensstemmelse med traktaten.

Hvis der ikke opnås enighed om en finansiell ramme for 2014-2020, vil det i væsentlig grad gøre det mere besværligt at få vedtaget nye programmer. I mangel af nye retsgrundlag, herunder de vejledende finansieringsrammer, vil der ikke kunne indgås forpligtelser for de flerårige udgiftsprogrammer, hvis retsgrundlag udløber i 2013.

Hvis vedtagelsen af den nye den flerårige ramme forsinkes, vil budgettet for 2014 således sandsynligvis kun omfatte betalinger til landbruget og betalinger til udestående forpligtelser. Det vil med andre ord betyde, at modtagere af EU-støtte såsom forskere, studerende og organisationer i civilsamfundet vil blive ramt.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)