

3. Forberedelse af det ekstraordinære Europæiske Råd den 22.-23. november 2012

KOM (2011) 0500, KOM (2011) 0403, KOM (2011) 0398, KOM (2011) 0510, KOM (2011) 0511, KOM (2011) 0512, KOM (2011) 0737, KOM (2011) 0738, KOM (2011) 0739, KOM (2011) 0740, KOM (2011) 0742, KOM (2012) 0388.

Revideret udgave af samlenotat forud for rådsmødet (økonomi og finans – budget) den 9. november 2012. Nye afsnit er markeret med streg i margenen.

1. Resumé

Kommissionen offentliggjorde i juni 2011 sit forslag til den flerårige finansielle ramme, der efterfølgende er blevet lettere opdateret i juli 2012 primært på baggrund af indarbejdelsen af Kroatien. Det samlede udgiftsloft i forslaget udgør 1.092 mia. euro i forpligtelsesbevillinger svarende til 1,14 pct. af EU's BNI. På indtægtsiden lægges op til en ændring af rabatsystemet og indførelse af to nye indtægtskilder - en ny skat på finansielle transaktioner samt en ny moms-indtægt. Den faste formand for Det Europæiske Råd (DER) har indkaldt til et ekstraordinært topmøde for stats- og regeringscheferne den 22.-23. november 2012 med henblik på at indgå en aftale om den flerårige finansielle ramme. Den faste formand for DER har den 13. november fremlagt forslag til revideret forhandlingsboks, som vil danne grundlag for drøftelsen i Rådet vedrørende almindelige anliggender den 20. november.

2. Baggrund

Den faste formand for DER ventes på det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 22.-23. november 2012 at søge enighed om den flerårige finansielle ramme 2014 – 2020. Det er forventningen, at den faste formand vil fremlægge en kompromistekst i form af en revideret forhandlingsboks. Den reviderede forhandlingsboks ventes baseret på den forhandlingsboks som det cypriotiske formandskab vil forberede til brug for mødet i Rådet vedrørende almindelige anliggender den 20. november 2012 samt på bilaterale konsultationer gennemført af den faste formands kabinet med medlemsstaterne i perioden fra den 5. november 2012.

Det cypriotiske formandskab har den 29. oktober 2012 fremlagt forslag til revideret forhandlingsboks indeholdende tal. Der lægges i udkastet samlet set op til at reducere det overordnede udgiftsniveau med mere end 50 mia. euro, idet formandskabet i den indledende tekst til forhandlingsboksen gør det klart, at man anser de foreslåede tal som et startpunkt for drøftelserne, og at man anser yderligere reduktioner som en nødvendig forudsætning for en aftale.

Sagen har hjemmel i traktatens artikel 312 vedrørende den flerårige finansielle ramme, artikel 311 vedrørende Unionens egne indtægter samt artikel 295 vedrørende interinstitutionelt samarbejde.

Det følger af artikel 312 i Traktaten, 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 det årlige budget overholder 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 fremgår endvidere af Traktatens artikel 311, at Unionen tilvejebringer de nødvendige midler med henblik på at nå sine mål og gennemføre sin politik.

Kommissionen fremlagde i løbet af efteråret 2011 forslag til de underliggende sektorretsakter vedrørende EU's politikker. Den flerårige finansielle ramme fastlægger de økonomiske rammer for disse underliggende sektorretsakter.

3. 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 efter opdateringen i juli 2012 omfatter et samlet forpligtelsesniveau på 1.092 mia. euro for perioden 2014 til 2020 svarende til 1,14 pct. af EU's BNI. Dette samlede forpligtelsesniveau dækker over 1.033 mia. euro svarende til 1,08 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 udgiftsposter, der i dag finansieres inden for rammen, uden for rammen for 2014 til 2020. Betalingsniveauet vedrørende udgifter inden for den flerårige finansielle ramme udgør 988 mia. euro svarende til 1,03 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 lofterne for 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 inden for og uden for den flerårige ramme | 151.097 | 153.604 | 154.706 | 156.116 | 157.085 | 158.640 | 160.304 | 1.091.551 |
| Som pct. af BNI | 1,16 | 1,15 | 1,14 | 1,14 | 1,13 | 1,12 | 1,12 | 1,14 |

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

Kilde: KOM (2012) 0388

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 | 64.769 | 67.015 | 68.853 | 70.745 | 72.316 | 74.386 | 76.679 | 494.763 |
| <i>Herunder samhørighedspolitikker</i> | <i>50.464</i> | <i>51.897</i> | <i>53.177</i> | <i>54.307</i> | <i>55.423</i> | <i>56.474</i> | <i>57.501</i> | 379.243 |
| Kategori 2: Bæredygtig vækst (naturressourcer) | 57.845 | 57.005 | 56.190 | 55.357 | 54.357 | 53.371 | 52.348 | 386.472 |
| <i>Herunder markedsordninger og direkte betalinger</i> | <i>42.363</i> | <i>41.756</i> | <i>41.178</i> | <i>40.582</i> | <i>39.810</i> | <i>39.052</i> | <i>38.309</i> | 283.051 |
| Kategori 3: Sikkerhed og borgerskab | 2.620 | 2.601 | 2.640 | 2.679 | 2.718 | 2.757 | 2.794 | 18.809 |
| Kategori 4: Det globale Europa | 9.400 | 9.645 | 9.845 | 9.960 | 10.150 | 10.380 | 10.620 | 70.000 |
| Kategori 5: Administration | 8.622 | 8.755 | 8.872 | 9.019 | 9.149 | 9.301 | 9.447 | 63.165 |
| <i>Herunder administrative udgifter til institutioner</i> | <i>7.047</i> | <i>7.115</i> | <i>7.184</i> | <i>7.267</i> | <i>7.364</i> | <i>7.461</i> | <i>7.561</i> | 51.000 |
| Forpligtelser i alt | 143.282 | 145.021 | 146.400 | 147.759 | 148.690 | 150.195 | 151.888 | 1.033.235 |
| Som pct. af BNI | 1,10 | 1,09 | 1,08 | 1,08 | 1,07 | 1,06 | 1,06 | 1,08 |
| Betalinger i alt | 133.976 | 141.175 | 144.126 | 138.776 | 146.870 | 144.321 | 138.356 | 987.599 |
| Som pct. af BNI | 1,03 | 1,06 | 1,06 | 1,01 | 1,06 | 1,02 | 0,96 | 1,03 |

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 (2012) 0388

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

| 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 efter fremlæggelsen af det overordnede forslag oplyst, at den globale klima- og biodiversitetsfond foreslås etableret som et tværgående mekanisme, der skal kanalisere og registrere bidrag til håndteringen af globale udfordringer på klima- og biodiversitetsområdet fra allerede eksisterende instrumenter fra EU's budget, medlemsstaters budgetter og private donorer. Der er således ikke forudsat afsat særskilte budgetmidler til fonden. Mekanismen 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 (2012) 0388

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

I det store hele svarer opdelingen af den finansielle ramme på kategorier til den nuværende struktur, når der ses bort fra forslagets del om at flytte udgifter uden for rammen. 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 samhørighedsdelen af den nye kategori 1. Tilsvarende flyttes en

række programmer, som i indeværende finansielle rammeperiode finansieres under budgetkategori 2 (beskyttelse og forvaltning af naturressourcer) til andre budgetkategorier. Dette gælder bl.a. fødevarerprogrammet for de socialt dårligst stillede og fødevarerikkerhedsprogrammet, 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.

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 495 mia. euro, hvoraf 379 mia. euro reserveres til samhørighedspolitikker. Der foreslås således afsat 116 mia. euro til de ikke-samhørighedsrelaterede politikker.

Kommissionen lancerer under overskriften "Horisont 2020" et nyt fælles strategisk rammeprogram for forskning, innovation og teknologiudvikling. Der foreslås afsat 80 mia. euro til programmet, som omfatter det eksisterende forskningsrammeprogram, hovedparten af innovationsprogrammet CIP og EIT fra den nuværende kategori 1A. Der foreslås afsat 15,3 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 der foreslås afsat 2,2 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 infrastrukturfacilitet kaldet Connecting Europe Faciliteten til fremme af grænseoverskridende transport-, energi- og IKT-infrastruktur, hvortil foreslås afsat 40 mia. euro. Hertil kommer 10 mia. euro fra Samhørighedsfonden øremærket til transportinfrastrukturinvesteringer i samhørighedslandene. Den nye facilitet erstatter de nuværende TEN-programmer og udvides til også at omfatte IKT (bredbånd og digitale services).

Der lægges endvidere op til oprettelsen af såkaldte "transitionsregioner", som bl.a. 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, idet disse regionskategorier nu betegnes henholdsvis de mindst og de mest udviklede regioner. Territorial samhørighed er også fortsat 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 til fx fremme af beskæftigelse, social inklusion og uddannelse (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 strukturfondskonvolut på innovation, SMV'ernes konkurrenceevne samt støtte til overgangen til en lav-emissionsøkonomi i alle sektorer, fx via energieffektiviseringstiltag.

Der lægges i forslaget endvidere op til indførelse af en ny governance-struktur på samhørighedsområdet, bl.a. ved partnerskabskontrakter mellem EU-Kommissionen og 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", dvs. rammer der skal være på plads inden indsatsen kan igangsættes, og relateret til faktiske resultater. Manglende overholdelse heraf kan i yderste konsekvens føre til annullering af støtte. Samtidig lægges op til oprettelsen af en national performance reserve på 5 pct. af midlerne i strukturfondene, som på baggrund af en midtvejsevaluering skal tildeles de programmer og programprioriteter, som har leveret de bedste resultater for så vidt angår udmøntningen af strukturfondspolitikkerne og bidrag til Europa 2020-målsætningerne. Kommissionen lægger desuden vægt på, at administrationsomkostningerne er proportionale, og at den administrative byrde i forbindelse med forvaltningen af midlerne bliver nedbragt.

Der lægges endvidere op til at samhørighedspolitikken underlægges makroøkonomisk konditionalitet, hvorefter betalinger til lande der ikke efterkommer henstillinger fra Rådet vedrørende håndteringen af makroøkonomiske problemer kan suspenderes. Samtidigt foreslås mulighed for en midlertidig højere EU-finansieringssats for kriseramte lande, som modtager finansiell 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 foreslås afsat 386 mia. euro til budgetkategorien, hvoraf 283 mia. euro reserveres til markedsrelaterede udgifter og direkte støtte. Hertil kommer 92 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 har endvidere fremsat forslag om at tillade fleksibilitet mellem de to søjler i landbrugspolitikken

samt forslag om at indføre et 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 18,8 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. Herudover foreslås et tværgående forordning, der blandt andet indeholder fælles regler og procedurer for implementering af de eksterne instrumenter (kategori 4).

Naboskabsinstrumentet foreslås væsentligt styrket, ligesom organiseringen heraf strømlines. Derudover foreslår Kommissionen en modernisering af før-tiltrædelsesprogrammet, hvor bl.a. fokus på finansieringsinstrumenter styrkes. 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 fonde og reserver 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.

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 foreslår en betydelig forøgelse af fleksibilitetsinstrumentet (fra 200 til 500 mio. euro årligt) og en nye krisefond for landbruget. Formålet for Globaliseringsfonden udvides, så den også omfatter landbruget, der kan tildeles op til 83 pct. af den samlede ramme (dvs. 2,5 mia. euro af i alt 3,0 mia. euro). Man lægger også op til øget adgang til at overføre uforbrugte midler fra tidligere budgetår under Nødhjælpsreserven, Flexibilitetsinstrumentet og den nye infrastrukturfacilitet. Formålet med den globale klima- og biodiversitetsfond vil være at etablere en tværgående mekanisme, der skal kanalisere og registrere bidrag til håndteringen af globale udfordringer på klima- og biodiversitetsområdet gennem eksisterende EU-instrumenter. Arbejdet vil basere sig på bidrag fra EU-budgettet, medlemsstaternes budgetter og private donorer. Der forudses således ikke afsat særskilte budgetmidler til mekanismen.

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 ca. 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.

Finansiering af EU's budget

Kommissionens forslag til EU's flerårige finansielle ramme for 2014-2020 indeholder følgende forslag vedrørende indtægtssiden:

- Et nyt rabatsystem.
- To nye indtægtskilder – en ny skat på finansielle transaktioner samt en ny moms-indtægt, der fuldt ud skal erstatte den nuværende moms-indtægt.
- En reduktion i den andel af traditionelle egne indtægter, som landene må beholde som administrationsbidrag.

Nyt rabatsystem

Elementerne i det nuværende rabatsystem er følgende:

- En rabat til Storbritannien
- Tyskland, Østrig, Sverige og Nederlandenes rabat på betalingen til Storbritanniens rabat.
- Tyskland, Østrig, Sverige og Nederlandenes rabat på deres moms-bidrag til EU's budget.
- Et yderligere fast rabatbeløb til Nederlandene og Sverige

Kommissionen foreslår at ophæve det nuværende rabatsystem og erstatte det med et nyt og enklere system, der erstatter de oven for nævnte rabatter med faste rabatbeløb til Storbritannien, Tyskland, Nederlandene og Sverige, mens Østrig ikke længere er rabatmodtager. Forslaget begrundes med, at netop disse lande uden disse rabatter ville få et uforholdsmæssigt

stort nettobidrag til EU's budget i forhold til deres relative (købekraftskorrigerede) velstandsniveau.

Tabel 4 viser Kommissionens forslag til rabatter.

| Land | Mio. euro. pr. år. |
|----------------|--------------------|
| Tyskland | 2.500 |
| Nederlandene | 1.050 |
| Sverige | 350 |
| Storbritannien | 3.600 |

Kilde: Forslag til Rådets beslutning om den Europæiske Unions system for egne indtægter KOM (2011) 0510.

Det bemærkes, at der er tale om bruttorabatter, hvilket indebærer, at rabatmodtagerne skal bidrage til finansieringen af rabatterne. Nettorabatterne er således lavere end beløbene angivet i tabel 4.

Kommissionens forslag til nyt rabatsystem vil indebære et betydeligt fald i den samlede rabatmængde i forhold til det nuværende rabatsystem.

Nye egne indtægtskilder

Kommissionen foreslår at indføre en finansiel transaktionsskat samt en ny moms-indtægt, der fuldt ud skal erstatte den nuværende moms-indtægt. Kommissionen lægger op til, at de nye indtægtskilder skal indføres senest 1. januar 2018, og provenuet herfra skal medgå til at reducere medlemslandenes BNI-bidrag.

Der henvises til samlenotat forud for mødet i ECOFIN den 9. oktober 2012 for en uddybning af status for forhandlingerne om finansiel transaktionsskat.

Nedsættelse af administrationsbidraget ved opkrævning af egne indtægter

Kommissionen foreslår at reducere den andel af de traditionelle egne indtægter, herunder især told, som medlemslandene må beholde i administrationsbidrag, fra 25 pct. til 10 pct. Forslaget begrundes i et ønske om at eliminere den budgetmæssige fordel til visse medlemslande som følger af, at deres reelle administrationsomkostninger er væsentligt lavere. Der er med forslaget tale om en tilbagevenden til situationen fra før 2000.

4. Europa-Parlamentets holdning

I Europa-Parlamentets beslutning af 8. juni 2011 om "investering i fremtiden: en ny flerårig finansiel 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.

I Europa-Parlamentets beslutning af 13. juni 2012 om "den flerårige finansielle ramme og egne indtægter" tilkendes i forlængelse af ovenstående beslutning en række for Europa-Parlamentet centrale principper for indgåelsen af en aftale om den flerårige finansielle ramme, herunder vedrørende Europa-Parlamentets inddragelse i forhandlingerne.

I Europa-Parlamentets interim-betænkning af 23. oktober 2012 "med henblik på at opnå et positivt resultat af proceduren for godkendelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020" bekræftes i store træk Europa-Parlamentets velkendte holdninger vedrørende den flerårige finansielle ramme samt vedrørende principperne for indgåelsen af en aftale herom. Herunder bl.a. ønsket om et højt udgiftsniveau, en reform af EU's indtægtssystem samt betydelig øget fleksibilitet i den kommende budgetramme.

5. Nærhedsprincippet

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

6. 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.

7. Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens forslag vedrører et forpligtelsesniveau på 1.033 mia. euro og et betalingsniveau på 988 mia. euro inden for den flerårige finansielle ramme, og yderligere forpligtelser på 58 mia. euro uden for den flerårige finansielle ramme. Betalingsniveauet uden for den flerårige finansielle ramme er ikke angivet i Kommissionens forslag.

Den flerårige finansielle ramme 2014 til 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.

Danmarks bidrag til EU's budget er på finansloven for 2012 budgetteret til 19,6 mia. kr. Den isolerede effekt af Kommissionens forslag til udgiftsniveau i den kommende flerårige finansielle ramme er på det foreliggende grundlag estimeret til et dansk merbidrag i størrelsesordenen 2 mia. kr. årligt i perioden 2014 til 2020. Den isolerede effekt af Kommissionens forslag til en reduktion af den samlede rabatmængde er estimeret til ved en gennemførelse at kunne bringe Danmark tæt på at få reduceret sit bidrag til andre landes rabatter med 1 mia. kr. Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at estimere de statsfinansielle konsekvenser af Kommissionens forslag til nye indtægtskilder.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Dansk holdning

Danmark betaler i dag et uforholdsmæssigt højt bidrag til EU's budget i forhold til sammenlignelige lande. Det skyldes ikke mindst, at Danmark i høj grad betaler til at finansiere andre velhavende landes rabatter. Det er udtryk for en negativ særbehandling af Danmark, som ikke er acceptabel. Fra dansk side så man gerne andre landes rabatter afskaffet, men erkender at dette ikke er realistisk. Regeringen lægger derfor afgørende vægt på kravet om en korrektion på 1 mia. kr. årligt til Danmark fra 2014 og fremefter.

Regeringen lægger endvidere betydelig vægt på, at EU's budget skal afspejle, at medlemsstaterne for øjeblikket gennemfører betydelige bestræbelser på at konsolidere deres offentlige finanser. Derfor bør EU's budget for perioden 2014-2020 ikke stige i reale termer. Kommissionens forslag er i lyset heraf klart for højt. Regeringen finder på linje med en række andre lande, at det overordnede forpligtelsesniveau ikke bør overstige 1,00 pct. af EU's BNI.

Regeringen lægger endvidere vægt på så høj en grad af modernisering af EU's budget som muligt gennem reelle omprioriteringer i retning af de mest vækst- og beskæftigelsesfremmende politikker og gennem øget fokus på natur, miljø, klima og energi på tværs af budgettets udgiftsområder. Regeringen ser også gerne om muligt eksterne relationer samt retlige og indre anliggender styrket i forhold til i dag. Regeringen lægger i forlængelse heraf vægt på væsentlige reduktioner i udgifterne til landbrugspolitikken, samhørighedspolitikken samt administrationsudgifterne med henblik på at sikre overordnet budgetdisciplin og frigørelse af ressourcer til de mest vækst- og beskæftigelsesfremmende politikker.

For så vidt angår fleksibilitet, finder regeringen Kommissionens forslag klart for vidtgående, idet spørgsmålet må ses i tæt sammenhæng med det samlede udgiftsniveau. Det er endvidere regeringens principielle holdning, at alle udgiftsposter bør afholdes inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme med henblik på at sikre fuld transparens.

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.

Der henvises til samlenotat forud for mødet i ECOFIN den 9. oktober 2012 for en uddybning af status for forhandlingerne om finansiell transaktionsskat samt regeringens holdning hertil.

10. Andre landes holdninger

Drøftelserne af den flerårige finansielle ramme i regi af Rådet vedrørende almindelige anliggender tager udgangspunkt i den såkaldte "forhandlingsboks-metode", som også er anvendt ved tidligere forhandlingsrunder. I denne forhandlingsrunde er metoden anvendt af det danske og nu det cypriotiske formandskab. Forhandlingsboksen er et politisk dokument, der indeholder alle de aftaleelementer, som stats- og regeringscheferne i sidste ende vil skulle godkende – dvs. "den samlede pakke", herunder både udgiftssiden og indtægtssiden.

Status for forhandlingsboksen

Den foreliggende forhandlingsboks udgør den faste formand for Det Europæiske Råds første revision af forhandlingsboksen. Der forventes endnu en revision af forhandlingsboksen efter drøftelsen i Rådet vedrørende almindelige anliggender den 20. november, og at denne reviderede udgave vil udgøre rammen for de videre forhandlinger om den kommende flerårige finansielle ramme på det ekstraordinære DER den 22.-23. november.

Det indledende kapitel fastsætter endvidere en række overordnede rammer for en kommende aftale, herunder behovet for at afspejle konsolideringsbestræbelserne i medlemsstaterne samt sikring af et vækst-, beskæftigelses-, konkurrenceevne- og samhørighedsfremmende budget. Det indledende kapitel indeholder endvidere referencer til behovet for at sikre europæisk merværdi, subsidiaritet, proportionalitet, solidaritet, integrering af klima- og miljøhensyn og øget kvalitet i budgetanvendelsen. Forhandlingsboksen er i den seneste version udbygget for så vidt angår tiltag til sikring af øget kvalitet i budgetanvendelsen, ligesom der er indsat en reference til at 20 pct. af budgettet skal understøtte klimahensyn.

Forhandlingsboksen lægger i sin nuværende form op til, at den kommende flerårige finansielle ramme grundlæggende struktureres efter følgende udgiftskategorier:

- Budgetkategori 1a – konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse
- Budgetkategori 1b – økonomisk, social og territorial samhørighed
- Budgetkategori 2 – bæredygtig vækst
- Budgetkategori 3 – sikkerhed og borgerskab
- Budgetkategori 4 – det globale Europa
- Budgetkategori 5 – administration

Forhandlingsboksens struktur indebærer ændringer i forhold til det af Kommissionen foreslåede, herunder:

- Oprettelsen af to underkategorier under budgetkategori 1, således at kategorien struktureres på samme måde som i indeværende finansielle rammeperiode med en a- og en b-kategori.
- Overflytning af infrastrukturfaciliteten fra samhørighedsdelen i Kommissionens forslag til kategori 1a.
- Indplaceringen af ITER og GMES under kategori 1a (placeret uden for rammen i Kommissionens forslag).
- Indplacering af Krisereserven for landbruget under kategori 2 (placeret uden for rammen i Kommissionens forslag).
- Indplacering af Nødhjælpsreserven under kategori 4 (placeret uden for rammen i Kommissionens forslag).

Forhandlingsboksen fastholder fortsat forslag om etablering og/eller fortsættelse af en række instrumenter uden for den flerårige finansielle ramme (Fleksibilitetsinstrumentet, Solidaritetsfonden, Globaliseringsfonden og Den Europæiske Udviklingsfond). I den reviderede forhandlingsboks foreslås etableret en margin til uforudsete udgifter, på maksimalt

0,03 pct. af EU's BNI, som kan mobiliseres ved at reducere marginer i en eller flere af budgetkategorierne i det pågældende eller efterfølgende budgetår.

I den reviderede forhandlingsboks anvises konkrete reduktioner på ca. 81 mia. euro i forhold til Kommissionens forslag. Der er således tale om en forøgelse af reduktionerne med ca. 28 mia. euro i forhold til den forhandlingsboks som det cypriotiske formandskab fremlagde den 29. oktober 2012.

Den specifikke fordeling af de angivne reduktionsforslag på udgiftsområder samt for i forhandlingsboksen specificerede underprogrammer og fonde, struktureret efter forhandlingsboksens nuværende struktur, fremgår af tabel 5.

Tabel 5

Fordeelingen af udgiftsreduktioner i det cypriotiske formandskabs forhandlingsboks

| Mia. euro, 2011-priser (forpligtelser) | Kommissionens forslag til MFF-lofter 2014-2020 | Forhandling sboksens MFF-lofter 2014-2020 | Ændringer i forhandlingsboksen ift. Kommissionens forslag | |
|---|---|--|---|--------------|
| | | | Mia. euro | Pct. |
| Kategori 1a (konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse), herunder | 164,3 | 146,3 | -18,0 | -10,9 |
| <i>Infrastrukturfond (CEF)</i> | 40,2 | 29,3 | -10,9 | -27,1 |
| <i>Større projekter (Galileo, ITER, GMES)</i> | 15,5 | 14,3 | -1,2 | -7,8 |
| Kategori 1b (samhørighed) | 339,0 | 326,5 | -12,5 | -3,7 |
| Kategori 2 (bæredygtigt vækst), herunder | 390,0 | 379,0 | -11,0 | -2,8 |
| <i>Søjle I (direkte landbrugsstøtte og markedsordninger)</i> | 283,1 | 277,4 | -5,7 | -2,0 |
| <i>Søjle II (landdistrikspolitikken)</i> | 92,0 | 90,8 | -1,2 | -1,3 |
| <i>Reserve for kriser i landbrugssektoren</i> | 3,5 | 1,5 | -2,0 | -57,1 |
| Kategori 3 (sikkerhed og borgerskab) | 18,8 | 18,1 | -0,7 | -3,7 |
| Kategori 4 (eksterne relationer), herunder | 72,5 | 64,7 | -7,8 | -10,8 |
| <i>Nødhjælpsreserven</i> | 2,5 | 2,0 | -0,5 | -21,9 |
| Kategori 5 (administration) | 63,2 | - | - | - |
| Udgiftsposter udenfor rammen, herunder | 43,8 | - | - | - |
| <i>Globaliseringsfonden</i> | 3,0 | 1,7 | -1,3 | -42,8 |
| <i>Solidaritetsfonden</i> | 7,0 | 5,3 | -1,8 | -25,0 |
| <i>Fleksibilitetsinstrumentet</i> | 3,5 | 3,4 | -0,1 | -3,0 |
| <i>Den Europæiske Udviklingsfond</i> | 30,3 | - | - | - |

Kilde: Seneste version af forhandlingsboksen, Kommissionens forslag, Finansministeriets beregninger.

Anm: Kommissionens forslag her opstillet, så det følger forhandlingsboksens foreslåede struktur. Der angives ikke forslag til budgetniveauer for budgetkategori 5 og den Europæiske Udviklingsfond i formandskabets reviderede forhandlingsboks

For så vidt angår indtægtssiden lægges der op til, at det nuværende rabatsystem erstattes af "lump-sum" rabatter til Tyskland, Nederlandene og Sverige, mens der lægges op til at UK fastholder sin nuværende rabat. Som et nyt princip lægges op til at rabatlandene – herunder UK – skal bidrage til finansieringen af egne rabatter. Rabatmængden stiger dermed i forhold til Kommissionens forslag, idet forhandlingsboksen i sin nuværende form fortsat indebærer

betydelige reduktioner i den samlede rabatmængde i forhold til i dag. Indtægtssiden (særligt rabatter) er erfaringsmæssigt blevet forhandlet endeligt på plads på selve topmødet blandt stats- og regeringscheferne.

Der indgår ikke længere en option i forhandlingsboksen om at erstatte den nuværende momsindtægt med en ny momsindtægt eller en opjustering af medlemslandenes BNI-bidrag til erstatning heraf. Der lægges op til, at en ny momsindtægt i stedet skal træde i kraft i 2021.

Administrationsgodtgørelsen for så vidt angår traditionelle egne indtægter (særligt moms) reduceres i det foreliggende forslag fra i dag 25 pct. til 15 pct. (Kommissionens forslag indebar en sænkning til 10 pct.)

Der lægges op til at anvende en del af provenuet fra finansiel transaktionsskat i forstærket samarbejde som indtægtskilde til EU's budget, idet de 11 medlemsstater som har tilkendegivet, at de ønsker at deltage heri, ifølge forslaget overfører en del af provenuet fra en finansiel transaktionsskat for til gengæld at opleve en tilsvarende reduktion i deres BNI-bidrag.

Status for medlemsstaternes holdninger

Det har længe stået klart, at forhandlingen grundlæggende står mellem på den ene side en gruppe bestående af primært nettobidragyderlande, der argumenterer for budgetdisciplin, og på den anden side Kommissionen, Europa-Parlamentet og et flertal af lande (primært nettomodtagere), der argumenterer for et ekspansivt budget.

Drøftelserne i Rådet hidtil har vist, at nettobetalerne står fast på deres krav om betydelige udgiftsreduktioner. Drøftelserne viser endvidere, at der er et betydeligt nedadgående pres på udgifterne til samhørighed fra gruppen af nettobetalerne. Heroverfor står den store gruppe af samhørighedslande. Få lande efterspørger reduktioner i landbrugsstøtten, mens en gruppe af lande klart har tilkendegivet, at man opfatter Kommissionens forslag som et absolut minimum. Samhørighedslandene har givet udtryk for, at man ønsker reduktioner i udgifterne til landbrug - såfremt der skal realiseres udgiftsreduktioner.

Om end nogle lande støtter en modernisering af EU's budget med øget fokus på de mest vækst- og beskæftigelsesfremmende politikker, står det samtidig klart, at et flertal af medlemsstater har samhørighedsmidlerne og/eller landbrugsbudgettet som væsentligste indholdsmæssige prioritet.

For så vidt angår indtægtssiden udgør spørgsmålet om nationale rabatter en absolut hovedprioritet for en række store bidragydere. Kommissionens forslag til reduktion i rabatvolumen afvises i den forbindelse kategorisk af disse lande. Også Kommissionens forslag til nye egne indtægter har mødt betydelig skepsis.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Finansministeren indhentede mandat vedrørende dansk holdning til den flerårige finansielle ramme 2014-2020 i Folketingets Europaudvalg den 2. november 2012.

Folketingets Europaudvalg har endvidere fået forelagt sagen til orientering forud for møderne i Rådet (almindelige anliggender) den 18. juli 2011 (skriftlig forelæggelse), den 12. september 2011, den 15. november 2011, den 5. december 2011, den 27. januar 2012, den 26. marts 2012, den 24. april 2012, den 29. maj 2012, den 26. juni 2012, den 24. juli (skriftlig forelæggelse) og den 21. september 2012.

Der er den 27. juli 2011 oversendt grund- og nærhedsnotater vedrørende henholdsvis udgiftssiden og indtægtssiden af den flerårige finansielle.