

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020**

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP)

**og om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Et budget for Europa 2020**

COM(2011) 500 final

(2012/C 229/06)

Ordfører: **Stefano PALMIERI**

Medordfører: **Jacek KRAWCZYK**

Kommissionen besluttede den 29. juni 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Et budget for Europa 2020*

COM(2011) 500 final.

Rådet besluttede den 19. oktober 2011 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*Forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020*

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 7. maj 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 481. plenarforsamling den 23.-24. maj 2012, mødet den 24. maj, følgende udtalelse med 165 stemmer for, 9 imod og 5 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har forståelse for, at Kommissionen med den nye flerårige finansielle ramme (FFR) har søgt at finde en balance mellem to modsatrettede behov i en socialt, økonomisk og politisk kompleks situation. På den ene side visse medlemsstaters ønske om at skære ned på de offentlige udgifter som følge af krisen, hvilket uundgåeligt vil påvirke, hvordan drøftelserne kommer til at forløbe og indholdet af den endelige aftale. På den anden side behovet for med passende og effektive foranstaltninger at løfte de ambitiøse udfordringer, som EU står over for i medfør af dels Lissabontraktaten, dels Europa 2020-strategien.

1.2 Europas vanskeligheder skyldes således både den meget alvorlige finansielle og økonomiske krise og det manglende fodslag om løsningen på krisen blandt medlemsstaterne. Dette risikerer at skabe tvivl om Den Europæiske Unions funktion og dermed også dens fremtid.

1.3 EØSU har i tidligere udtalelser gjort gældende og gør det også i denne udtalelse – helt i samklang med Europa-Parlamentet og Regionsudvalget, at EU's ambitiøse udfordringer

ikke blot gør det ønskeligt, men også nødvendigt at øge størrelsen af EU-budgettet for at sætte gang i den økonomiske vækst og beskæftigelsen. EØSU er enig i budskabet om, at der er brug for mere (og bedre) Europa – ikke mindre. En fastfrysning af FFR i faste priser på det nuværende niveau vil derimod være ensbetydende med, at EU opgiver at tackle mange af de kommende års udfordringer.

1.4 Kommissionens forslag synes i alt for høj grad at lægge vægt på at fastholde status quo med hensyn til såvel de afsatte midler som budgettets struktur, hvorved der opstår et misforhold mellem omfanget og karakteren af EU's nye udfordringer og de ressourcer, der stilles til rådighed, eller sagt på en anden måde mellem Europas ambitioner og midlerne til at realisere dem.

1.5 EØSU mener desuden, at drøftelserne om revisionen af EU's budget bør handle om, hvor effektivt det er i forhold til EU som politisk projekt, som krisen i dag sætter under alvorligt pres. FFR bør måles på, i hvor høj grad det evner at tilvejebringe de midler, der er nødvendige for, at EU kan realisere sine

strategiske prioriteter uden at øge skattebyrden for borgerne og erhvervslivet, dvs. om det på EU-niveau skaber en »merværdi«<sup>(1)</sup>, der modsvarer byrden på borgerne i EU.

1.6 Ser man på enkelthederne i forslaget, er EØSU enig i forbedringerne og forenklingen af budgetstrukturen, som næsten vil kunne lukke debatten om rimelig modydelse og horisontal rimelighed mellem medlemsstaterne, så man i stedet kan koncentrere sig om den effektive realisering af de strategiske mål for EU.

1.7 En vigtig nyskabelse på indtægtssiden er forslaget om at indføre en ny ordning for egne indtægter baseret på en ændret momsindtægt og en afgift på finansielle transaktioner (FT-afgift). EØSU har ved flere tidligere lejligheder tilkendegivet, at det gerne ser en tilbagevenden til Romtraktatens oprindelige ånd<sup>(2)</sup>, der vil kunne sikre EU egentlig finansiell autonomi.

1.7.1 EØSU støtter, at momsindtægten ændres, for så vidt at den vil bidrage til, at EU's indre marked udvikler sig sådan, at der ikke opstår økonomiske skævheder i medlemsstaterne. Det understreger imidlertid, at Kommissionens forslag ikke indeholder nøjagtige oplysninger om ændringerne af momssystemet, og hvad det økonomisk kommer til at betyde for de enkelte medlemsstater. EØSU bemærker, at der er behov for en FT-afgift på verdensplan, og er af den opfattelse, at indførelsen af FT-afgiften i EU (med en mindstesats i alle medlemsstater) vil sikre, at den finansielle sektors bidrag til EU-budgettet og medlemsstaternes budgetter bliver større, og gøre økonomien mindre sårbar over for rent spekulative transaktioner.

1.8 For at opfylde Europa 2020-strategiens mål er der brug for langt flere ressourcer end dem, der er afsat under FFR. Derfor anbefaler EØSU at undersøge muligheden for at skabe innovative finansielle instrumenter til dækning af disse investeringer (projektoptioner), dog først efter at der er foretaget en omhyggelig vurdering af de eventuelle konsekvenser og af, om risikoen i givet fald vil blive overført til den offentlige sektor.

1.9 På udgiftssiden kræver de prioriteter, som Kommissionen har identificeret, tiltag, der udelukkende kan realiseres på EU-niveau, idet deres europæiske »merværdi« netop består i, at en euro givet ud på EU-niveau er mere effektiv end en euro givet ud på nationalt niveau. Det drejer sig om »fælles europæiske interesser«, som ikke kan opfyldes med optimalt resultat på nationalt niveau (som følge af markedssvigt og af, at der ikke kan opnås stordriftsfordele på nationalt niveau), og som derfor kræver effektive EU-foranstaltninger.

<sup>(1)</sup> »The value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by Member State action alone«, COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

<sup>(2)</sup> Artikel 201.

1.10 På den baggrund bifalder EØSU reformen af den fælles landbrugspolitik, der skal tilvejebringe en effektiv europæisk landbrugsmodel, som tillige kan sikre EU en reel merværdi. EØSU har tidligere gjort det klart og gør det igen her, at det er overbevist om, at den fælles landbrugspolitik – ligesom fiskeripolitikken – bør udformes således, at land- og skovbrug og fiskeri på den ene side og beskyttelsen af miljøet og bæredygtig brug af naturressourcerne på den anden side kobles tættere sammen. På den måde sikres det, at god miljøpraksis fremmes, men at landbrugsbedrifternes og fiskeriets økonomiske rentabilitet og konkurrencedygtighed samtidig støttes i en tid præget af stærkt svingende råvarepriser.

1.11 Med hensyn til ordningen med direkte betalinger understreger EØSU, at målet om at harmonisere konkurrencevilkårene for landmændene i Europa og forbedre integrationen af de nye medlemsstater bør nås på basis af en omhyggelig vurdering af de eventuelle virkninger i alle medlemsstater. For at undgå konkurrenceforvridninger med den deraf følgende risiko for sociale konsekvenser må det sikres, at ingen lande ved udløbet af den finansielle ramme for årene 2014-2020 modtager mindre end 90 % af gennemsnittet i EU-27 i direkte betalinger.

1.12 Artikel 174 i Lissabontraktaten bør være det ledende princip for den fremtidige samhørighedspolitik: »Unionen stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder«.

1.13 Samhørighedspolitikens fokus på nogle få vigtige EUprioriteter forekommer fornuftig, men EØSU er modstander af, at der fastlægges makroøkonomiske betingelser for udbetalingen af midler øremærket til samhørighedspolitikken. Det mener endvidere, at indførelsen af en ny kategori af »overgangsregioner« i stedet for ud- og indfasningsordningen ikke må betyde, at der vil være færre midler til de mindre udviklede regioner, og at midlerne fra Samhørighedsfonden ikke må anvendes til andre end de oprindeligt tiltænkte formål. Dog kan de ikke anvendte budgetmidler for programmeringsperioden 2007-2013 undtagelsesvist anvendes til at finansiere den europæiske vækstplan, som EU bør iværksætte. Det samme vil kunne gøres med midlerne fra den kommende programmeringsperiode 2014-2020 for en begrænset periode, f.eks. de første tre år.

1.14 Hvis målene under den nye FFR virkelig skal realiseres, må EU-budgettet ifølge EØSU tjene som et eksempel, have den ønskede virkning og være effektivt og gennemsigtigt, så det i borgernes øjne bliver troværdigt, og fordelene ved Europa og omkostningerne, hvis der ikke er noget Europa, bliver lette at få øje på. Det er på den baggrund, at EØSU gør opmærksom på behovet for at aktivere eller etablere mekanismer til at overvåge resultaterne af alle EU's politikker med det formål at vurdere deres sociale, økonomiske og regionale virkninger.

1.15 EØSU ser Kommissionens forslag som et udgangspunkt for de igangværende forhandlinger og vil på grundlag af bemærkningerne i denne udtalelse fra nu af overvåge forløbet og bidrage med forslag til, hvordan det konkret omsættes til lovændringer.

## 2. Kommissionens forslag til en flerårig finansiell ramme for årene 2014-2020

2.1 Denne udtalelse vedrører forslag til Rådets forordning COM(2011) 398 final, hvormed Kommissionens meddelelse COM(2011) 500 final af 29. juni 2011 *Et budget for Europa 2020* omsættes til lovgivning i form af en flerårig finansiell ramme (FFR) for årene 2014-2020.

2.2 Samlet set omfatter FFR forpligtelser for 1 025 mia. EUR, hvilket svarer til 1,05 % af EU's bruttonationalindkomst (BNI), hvortil skal lægges 58,5 mia. til andre udgifter uden for FFR (Den Europæiske Udviklingsfond og Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen). Fraregnet inflation er det samlede beløb næsten lig den flerårige finansielle ramme for den foregående periode (2007-2013), som var på 994 mia.

2.3 På udgiftssiden vedrører ændringerne:

— forenkling med færre programmer og mål, således at der bliver mindre administration for støttemodtagerne, og det bliver lettere at foretage konsekvensanalyser;

— færre bevillinger til strukturfondene (EFRU, ESF, Samhørighedsfonden), som ikke medregnet *Connecting Europe-faciliteten* er faldet fra 355 til 336 mia. med indførelsen af en ny kategori af *overgangsregioner* i stedet for den nuværende *ind- og udfasningsordning*;

— etablering af dels en *fælles strategisk ramme for strukturfondene og for udvikling af landdistrikter og fiskeriet*, dels *Horisont 2020* vedrørende forskning og innovation, og hvor Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi får en nøglerolle;

— en ny *Connecting Europe-facilitet* for transport i stor målestok, energi og informations- og kommunikationsteknologinet (40 mia. + 10 mia. fra Samhørighedsfonden);

— lancering af reformen af den fælles landbrugspolitik, som i procent af det samlede budget og i faste priser<sup>(3)</sup> er blevet nedbragt en smule (60 mia. om året) og i højere grad knyttes sammen med en miljøvenlig udvikling og målsætningen om større fleksibilitet;

<sup>(3)</sup> Det nominelle beløb øremærket til den fælles landbrugspolitik reduceres ikke, men forbliver det samme i hele programmeringsperioden, hvilket i faste priser nok betyder et fald sammenlignet med 2012.

— flere midler til forskning og innovation og uddannelse (80 mia.).

2.4 På indtægtssiden foreslås en gradvis overgang fra et budget, hvor bidragene hovedsagelig er baseret på bruttonationalindkomst (BNI) til et enklere budget med egentlige egne indtægter og ændrede korrektionsmekanismer. Mere præcist foreslår Kommissionen at gå bort fra de nuværende momsbase-rede egne indtægter og i stedet senest i 2018 at indføre en ordning med egne indtægter stammende fra en afgift på finansielle transaktioner (FT-afgift) og en ny merværdiafgift (moms), der kan føre til større harmonisering af de forskellige nationale ordninger og fjernelse af fritagelser og undtagelser.

## 3. Generelle bemærkninger

3.1 Med den nye flerårige finansielle ramme har Kommissionen af indlysende årsager søgt at finde en balance i en tid, hvor EU's funktion og fremtid er under pres på grund af såvel den finansielle og økonomiske krise i Europa som det manglende fodslag om den politiske løsning blandt medlemsstaterne. Det er en balance mellem to modsatrettede og presserende behov: på den ene side behovet for at indføre stramninger som følge af krisen og det deraf følgende ønske om at skære ned på de offentlige udgifter, hvilket uuundgåeligt vil påvirke, hvordan drøftelserne kommer til at forløbe, og indholdet af den endelige aftale, og på den anden side behovet for at stille tilstrækkelig finansiering til rådighed for effektivt at kunne tackle de ambitiøse udfordringer, som EU står over for.

3.2 Derfor må Kommissionens forslag *Et budget for Europa 2020* nødvendigvis ses på baggrund af den aktuelle økonomiske og politiske situation. Enhver debat om EU-budgettet må komme ind på spørgsmålet om, hvilken rolle den europæiske integration skal spille i dag, hvis vi skal kunne tackle de nye udfordringer i en verden i forandring, men samtidig må vi gøre os klart, hvad medlemsstaternes egentlige hensigter er, når de anerkender og sikrer denne rolle for EU.

3.2.1 Det opslidende forhandlingsforløb, der resulterede i FFR 2007-2013, vanskelighederne med at få EU-budgettet for 2011 godkendt og brevet fra regeringscheferne for ni medlemsstater<sup>(4)</sup> i sommeren 2011 til Kommissionens formand, José Manuel Barroso, efterlader det indtryk, at i hvert fald et betydeligt antal medlemsstater gerne ser, at EU's finansielle forpligtelse bliver så lille som mulig, hvilket – også denne gang – vil betyde vanskelige og komplekse forhandlinger.

3.3 På et tidspunkt hvor udfordringerne for EU tager til i antal og omfang (økonomisk, finansiell og social krise, konkurrenceevne, klimaforandring osv.), synes Kommissionens forslag imidlertid i alt for høj grad at sigte mod at holde fast i status quo. Der synes at være et misforhold mellem omfanget og karakteren af EU's nye udfordringer og de ressourcer, der stilles til rådighed, eller sagt på en anden måde mellem Europas ambitioner og midlerne til at realisere dem.

<sup>(4)</sup> [www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532](http://www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532).

3.4 EØSU har allerede gjort gældende <sup>(5)</sup> og gør det igen, at en forhøjelse af EU-budgettet ikke blot er ønskelig, men også nødvendig i lyset af omfanget af de nye udfordringer, der skal tackles i fællesskab: »Gennemgangen af EU's budget er ikke et spørgsmål om tal, men om et effektivt redskab til at fremme et politisk projekt. I dag råder EU ikke over budgetmidler til at gennemføre sin politiske strategi eller opfylde sine forpligtelser i henhold til den nye Lissabontraktat«.

3.4.1 Udvalget henviser i den forbindelse til, at Europa-Parlamentet er af den opfattelse, at løsningen på krisen og udfordringerne for EU bør være mere og ikke mindre Europa. Ifølge Parlamentet er en fastfrysning af FFR i faste priser på det aktuelle niveau, sådan som Kommissionen foreslår, ensbetydende med, at EU opgiver at tackle mange af de udfordringer, det vil blive konfronteret med i de kommende år. Derfor har det anbefalet, at midlerne til den næste FFR øges med 5 %, og at Rådet – hvis det ikke følger denne anbefaling – identificerer de politiske prioriteter og programmer, der skal opgives i perioden 2014-2020 trods deres dokumenterede europæiske merværdi <sup>(6)</sup>.

3.4.2 På linje hermed har Regionsudvalget udtalt, »at det foreslåede finansieringsniveau derfor bør betragtes som det absolutte minimum, der kræves for at opnå de ambitioner, medlemsstaterne har vedtaget for EU«, og »at der er behov for en holdningsændring, især hos de nationale statskasser, så EU's kerneopgaver bliver anset som en investering frem for en udgift« <sup>(7)</sup>.

3.4.3 Som følge af de ændringer, der er blevet indført med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er fastlæggelsen af FFR 2014-2020 i øvrigt ikke længere udelukkende Kommissionens og medlemsstaternes regeringers ansvar, da Europa-Parlamentets stilling er blevet styrket for at skabe større demokratisk ansvarlighed. Inden for disse nye rammer bliver der mulighed for, at civilsamfundet – og dermed især EØSU – kan overvåge arbejdet med at fastlægge FFR og deltage aktivt i drøftelserne i tæt samarbejde med Europa-Parlamentet.

3.5 Følgelig vil EØSU overvåge og bidrage til de forhandlinger om Kommissionens forslag, som skal munde ud i konkrete lovændringer. FFR skal udstyre EU med de midler, der er nødvendige for at realisere de fastlagte prioriteter uden at øge skattebyrden for borgerne og erhvervslivet, og det er ud fra denne målestok, at det skal vurderes.

3.6 Større resultatorientering bør føre til, at fokus flyttes fra formel overholdelse af reglerne vedrørende størrelsen af udgifterne til en egentlig kontrol af kvalitet og effektivitet i anvendelsen af midlerne og opnåelse af resultater, særligt for samhørighedspolitikken og den fælles landbrugspolitik vedkom-

mende. Dette ændrede syn, som er formuleret i ideen om at *øge merværdien af EU's udgifter*, stiller følgelig krav om en strategi, der er sammenhængende både med hensyn til forvaltning og kontrol.

3.7 Man skal nemlig huske på, at selvom EU's budget kun udgør omkring 1 % af EU's BNI, er der alligevel tale om en stor bevilling af midler til investeringer i perioden 2007-2013, der, hvis de bruges rigtigt, kan fungere som en vigtig løftestang for den økonomiske vækst i EU. Af den årsag håber EØSU på stærkere synergier mellem EU-budgettet og de nationale budgetter i forbindelse med gennemførelsen af de store europæiske strategiske mål.

3.8 EØSU mener, at det er helt afgørende, at borgerne i EU har tillid til processen med at fastlægge FFR 2014-2020, og at de finder den troværdig, samt at fordelene ved EU og omkostningerne ved ikke at have noget EU udspecificeres. Derfor skal EU's budget:

- forvaltes rigtigt uden at medføre enorme administrative omkostninger;
- være effektivt med hensyn til de opnåede besparelser i forhold til den nuværende FFR;
- indvirke positivt på opfyldelsen af de på forhånd fastsatte mål, og således at virkningerne er synlige for de europæiske borgere i deres dagligdag;
- være gennemsigtigt og kunne kontrolleres for så vidt angår alle udgiftsområder, de anvendte ressourcer og de opnåede resultater;
- tage sigte på overholdelse af EU's principper om solidaritet, lige konkurrence og konkurrencedygtighed.

3.9 EØSU mener, at der inden debatten om fornuften i det Kommissionen fremsatte forslag bør gennemføres en analyse for at fastlægge:

- den europæiske merværdi og de rigtige strategiske prioriteter;
- dets evne til at tackle de udfordringer, der er blevet skabt af krisen, og styre Europa i retning af en strategi for solidarisk udvikling i en tid, hvor tendensen i medlemsstaterne er at skære ned på de nationale budgetter.

<sup>(5)</sup> EUT C 248 af 25.8.2011, s. 75.

<sup>(6)</sup> Europa-Parlamentets beslutning INI/2010/2211 af 8. juni 2011 om investering i fremtiden: en ny flerårig finansiell ramme for et konkurrencedygtigt, bæredygtigt og inklusivt Europa.

<sup>(7)</sup> RU's udtalelse om den nye flerårige finansielle ramme efter 2013, EUT C 54 af 23.2.2012, s. 40.

3.9.1 Med hensyn til den europæiske merværdi identificerer Kommissionens forslag vigtige prioriteter, som kun kan realiseres med løsninger på EU-niveau. Der er tale om de prioriteter,

der kan betragtes som værende af *fælles europæisk interesse* – indsatsområder, hvor en euro givet ud på EU-niveau er mere effektiv end en euro givet ud på nationalt niveau.

3.9.2 Områder af fælles europæisk interesse er bl.a. forskning og udvikling, en fælles forsvarspolitik, fødevarerikkerhed, indvandring og retten til asyl, imødegåelse af klimaændringerne, paneuropæiske investeringer i infrastruktur inden for energi, kommunikation og i det indre marked (som stadig skal færdiggøres). I forhold til FFR 2007-2013 er budgetbevillingerne til disse strategiske områder øget betydeligt under FFR 2014-2020 trods budgetstramningerne.

3.9.3 EØSU anerkender, at Kommissionens forslag indeholder en vigtig nyskabelse, men er nødt til at påpege, at der overhovedet ingen debat har været om disse prioriteter. Der er derfor en risiko for, at EU-budgettet ikke direkte vil kunne løse de problemer, der skyldes den økonomiske og finansielle krise, og fortsat vil være underlagt pres fra bestemte interessegrupper.

3.10 Det er på denne vanskelige baggrund, at EØSU insisterer på<sup>(8)</sup>, at EU's budgetpolitik fastlægges, så den afspejler det grundlæggende valg mellem føderalisme og et mellemstatsligt system og dermed den grad af integration, der ønskes opnået. Især er princippet om *rimelig modydelse* til medlemsstaterne, som er baseret på regnskabsføring af de finansielle midler i forhold til nationalt BNP, i modstrid med bogstav og ånd i EU-traktaterne.

3.10.1 Den nuværende indtægtsordning baseret på bidrag fra medlemsstaterne er kompleks og ikke særlig gennemsigtig, hvilket svækker den demokratiske kontrol af ordningen. Ordningen er heller ikke med til at fremhæve, at europæisk integration er målet. Det beløb, der betales til EU, opfattes som en yderligere belastning for de nationale budgetter og begrænser derfor de midler, der er til rådighed, til EU-politikker. Den opfylder ikke behovet for at skabe en direkte forbindelse mellem EU og borgerne.

3.11 I stedet mener EØSU<sup>(9)</sup>, at indtægterne og udgifterne på EU-budgettet under den nye ordning må sættes i sammenhæng med arbejdet med at gennemføre den politiske strategi for EU og de forpligtelser, der følger af den nye Lissabontraktat, men uden at den samlede skattebyrde for borgere og virksomheder øges. Det må sikres, at medlemsstaterne behandles lige, og ordningen må være langt mere gennemsigtig, enkel og forståelig for borgerne.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1 Med den nye FFR stiller Kommissionen forslag om en større omlægning af finansieringen af EU-budgettet. En omlægning, der i det væsentlige går ud på at øge den finansielle

uafhængighed ved at indføre en ny ordning med egne indtægter, der kan sikre en mere lige behandling af medlemsstaterne. Med det nye forslag sker der et paradigmeskift, således at EU bryder med sin afhængighed af bidrag fra medlemsstaterne for gradvist at blive finansielt uafhængig.

4.1.1 I centrum for forslaget til den nye ordning med egne indtægter er en momsreform og indførelse af FT-afgiften. En ordning, der, når den er trådt i kraft, vil kunne skabe en bedre balance på EU-budgettet, således at omkring 40 % af finansieringen vil komme fra nye egne indtægter, 20 % fra de traditionelle egne indtægter, og 40 % fra medlemsstaternes bidrag baseret på BNI<sup>(10)</sup>. Fordelen ved den nye ordning er, at medlemsstaternes regeringer ikke længere i lige så høj grad vil opfatte de nationale bidrag som en *skat* på deres produkt, som de til gengæld kan bede om og få en rimelig modydelse for, hvorefter balancen målt på økonomisk udbytte er genoprettet.

4.1.2 EØSU gentager, at det er positivt over for at erstatte den nuværende, men ikke længere hensigtsmæssige momsindtægt med en ny<sup>(11)</sup>, for så vidt at den vil bidrage til, at EU's indre marked udvikler sig sådan, at der ikke opstår økonomiske skævheder i medlemsstaterne. Det understreger imidlertid, at Kommissionens forslag ikke indeholder nøjagtige oplysninger om ændringerne af momssystemet, og hvad det økonomisk kommer til at betyde for de enkelte medlemsstater. I øvrigt mener det, at der samtidig med den nye momsordning må indføres foranstaltninger, der kan komme momssvigt til livs.

4.1.3 Kommissionens forslag drøftes stadig, men indeholder en interessant nyskabelse i form af en afgift på finansielle transaktioner. EØSU har hilst indførelsen af en afgift på finansielle transaktioner i Europa velkommen, men samtidig gjort gældende, at en FT-afgift må indføres på europæisk plan<sup>(12)</sup>. EØSU understreger, at der skal være en omhyggelig styring af de makro- og mikroøkonomiske konsekvenser af anvendelsen af FT-afgiften, og mener derfor, at der er behov for løbende at overvåge og efterfølgende hvert år foretage en vurdering af virkningerne af dens anvendelse.

4.1.4 Mindst tre målsætninger vil kunne opfyldes med FT-afgiften:

— en forhøjelse af den finansielle sektors bidrag til EU-budgettet og de offentlige budgetter i medlemsstaterne (det anslås, at der vil kunne opkræves ca. 57 mia. EUR)<sup>(13)</sup>;

<sup>(8)</sup> EØSU's udtalelse om ordningen for EU's egne indtægter, EUT C 181 af 21.6.2012, s. 45.

<sup>(9)</sup> EUT C 248 af 25.8.2011, s. 75.

<sup>(10)</sup> COM(2011) 510 final, s. 5. Som det er nu, udgør medlemsstaternes bidrag baseret på BNI 70 % af de samlede indtægter på EU-budgettet, de traditionelle egne indtægter (told og sukkerafgift) tegner sig for 14,1 %, merværdiafgiften for 11,2 % og andre indtægter (overskud fra tidligere år) for 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

<sup>(11)</sup> EØSU's udtalelse om ordningen for EU's egne indtægter, EUT C 181 af 21.6.2012, s. 45.

<sup>(12)</sup> EØSU's udtalelse om en fælles ordning for beskatning af finansielle transaktioner og om ændring af direktiv 2008/7/EF, vedtaget på plenarforsamlingen den 29. marts 2012, EUT C 181 af 21.6.2012, s. 55.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 1103 final.

- få de finansielle operatører til at ændre adfærd og mindske mængden af finansielle transaktioner med høj frekvens og lav latenstid, som i de enkelte medlemsstater i EU udgør mellem 13 % og 40 % af den samlede handel <sup>(14)</sup>;
- fastlæggelse af en mindstesats for den finansielle afgift gældende for alle medlemsstater.

4.1.5 Også reformen af korrektionsmekanismerne og indførelsen af faste beløb i stedet for de nuværende mekanismer bidrager til den ønskede forenkling og større gennemsigtighed, ikke mindst eftersom de økonomiske forhold i medlemsstaterne i dag ser helt anderledes ud, end da ordningen blev indført i 1984. Som EØSU tidligere har understreget <sup>(15)</sup>, er der dog stadig behov for mere nøjagtigt at få belyst virkningerne af reformen, da det for øjeblikket ikke er klart, hvilke beløb der vil være tale om, og der foreligger heller ikke et sammenligningsgrundlag mellem den nuværende situation og situationen, når ændringerne er trådt i kraft.

4.2 EØSU er meget positiv over for forbedringen af EU's budgetstruktur, der fordeler byrden ligeligt på de europæiske borgere. Derved kan man næsten få lukket debatten om rimelig modydelse og horisontal rimelighed mellem medlemsstaterne, og i stedet kan man koncentrere sig om at evaluere effektiviteten og virkningen af EU's udgifter (målt på, i hvor høj grad de opfylder de europæiske borgeres og virksomheders behov, og om den opnåede gevinst står i et rimeligt forhold til udgiften). Dog beklager EØSU igen <sup>(16)</sup>, at Kommissionens forslag udelukkende vedrører budgetstrukturen og ikke benytter indførelsen af en ny egen indtægt til at løse det grundlæggende problem med størrelsen af et budget, der skal fungere som et redskab for EU's politiske projekt og ambitioner.

4.3 Som understreget af Europa-Parlamentet er EU-budgettet i bund og grund investeringer, der kan tiltrække yderligere midler fra offentlige eller private kilder <sup>(17)</sup>. På den baggrund mener EØSU, at man for at komme ud over EU-budgettets beløbslofter og lovgivningsmæssige begrænsninger kunne eksperimentere med visse former for projektobligationer til finansiering af bestemte infrastruktur- og uddannelsesprojekter <sup>(18)</sup> i tråd med initiativet om projektobligationer 2020, som Kommissionen har lanceret <sup>(19)</sup>.

4.3.1 Projektobligationer kunne skabe en betydelig løftestangseffekt for den økonomiske udvikling i Europa, idet de ville have afsmittende virkninger på andre områder, hvilket der for øjeblikket ikke er mulighed for, da der mangler budgetfleksibilitet i medlemsstaterne, som kæmper med konsekvenserne af den økonomiske krise og med at overholde kravene i stabilitets- og vækstpagten.

<sup>(14)</sup> Kommissionen, 8. december 2010, offentlig høring om revision af direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID), Generaldirektoratet for Det Indre Marked og Tjenesteydelser, SEC(2011) 1226 final.

<sup>(15)</sup> EØSU's udtalelse om ordningen for EU's egne indtægter, EUT C 181 af 21.6.2012, s. 45.

<sup>(16)</sup> EØSU's udtalelse om ordningen for EU's egne indtægter, EUT C 181 af 21.6.2012, s. 45.

<sup>(17)</sup> Europa-Parlamentets beslutning, jf. ovenfor.

<sup>(18)</sup> J. Haug *et al.*, kap. 4.

<sup>(19)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm).

4.3.2 Alligevel betoner EØSU behovet for en omhyggelig vurdering af eventuelle nyskabende finansieringsmodeller uden for FFR, da erfaringerne med offentlig-private partnerskaber viser, at risikoen kan blive overført til den offentlige sektor <sup>(20)</sup>.

4.4 Der sættes ikke spørgsmålstegn ved EU's største udgiftsposter, dvs. samhørighedspolitikken og den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, i Kommissionens forslag. Derimod gøres der i forbindelse med Europa 2020-strategien meget ud af de nye argumenter, der skal tilvejebringe en god og effektiv udgiftspolitik, og af merværdien af de eksisterende udgiftsinstrumenter.

4.4.1 EØSU bifalder reformen af den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, der har til formål at justere politikken andel af EU's samlede budget og skabe en tættere forbindelse mellem EU's udgifter og de fælles goder, der produceres i landbrugssektoren, som efterlyst af Kommissionen i meddelelsen *Den fælles landbrugs- og fiskeripolitik på vej mod 2020* <sup>(21)</sup>. I en tid som nu med knappe ressourcer bør den fælles landbrugs- og fiskeripolitik og den fælles fiskeripolitik vurderes i forhold til de mål og opgaver, der er fastlagt i Lissabontraktaten, nemlig forbedring af miljøets kvalitet (biodiversitet, vand, jord, luft), landskabsbevarelse, landdistrikternes levedygtighed, dyrevelfærd, fødevarer og bæredygtige fødevarer <sup>(22)</sup>.

4.4.2 EØSU har tidligere gjort gældende <sup>(23)</sup>, at land- og skovbruget og fiskeriet er vigtige for miljøbeskyttelsen og den bæredygtige forvaltning af naturressourcerne. EØSU hilser derfor Kommissionens strategi om en grønnere fælles landbrugs- og fiskeripolitik velkommen, men understreger, at man må være særlig opmærksom på, at reformprocessen ikke vender op og ned på den fælles landbrugs- og fiskeripolitik og finansieringsmekanismer og støtten til operatørerne i forsyningskæden i landbrugs-, fødevarer- og miljøsektoren.

4.4.3 EØSU har visse forbehold over for Kommissionens ønske om at nedbringe andelen af midler til den fælles landbrugs- og fiskeripolitik ved at overføre nye opgaver knyttet til mål for landbruget og fødevarer til andre instrumenter som Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globalisering.

4.4.4 EØSU mener, at målet om at skabe ens konkurrencevilkår for landmændene i Europa og forbedre integrationen af de nye medlemsstater ved hjælp af en ordning med direkte betalinger bør nås på basis af en omhyggelig vurdering af de eventuelle virkninger heraf i alle medlemsstater. Udvalget understreger vigtigheden af bestræbelserne på at udligne forskellene i den støtte, landmændene modtager i de forskellige medlemsstater. EØSU har allerede tidligere <sup>(24)</sup> anbefalet en omfordeling af de nationale bevillinger til direkte betalinger ud fra objektive,

<sup>(20)</sup> EUT C 143 af 22.5.2012, s. 134.

<sup>(21)</sup> COM(2010) 672 final.

<sup>(22)</sup> K. Hart – D. Baldock (red.): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods*, Europa-Parlamentet, juli 2011.

<sup>(23)</sup> EUT C 132 af 3.5.2011, s. 63.

<sup>(24)</sup> EØSU's udtalelse NAT/520 om den fælles landbrugs- og fiskeripolitik frem til 2020, EUT C 191 af 29.6.2012, s. 116.

ikke-diskriminerende kriterier og en passende overgangsperiode for den planlagte retfærdige tilpasning, hvor man går bort fra princippet om historiske referencer – således at det sikres, at intet land ligger under 90 % af gennemsnittet i EU-27 for direkte betalinger efter udløbet af den finansielle ramme for perioden 2014-2020.

4.4.5 Efter EØSU's opfattelse skal den nye FFR garantere en fælles landbrugspolitik og en fælles fiskeripolitik, der tilvejebringer:

- fødevareforsyningsikkerhed;
- en konkurrencedygtig og innovativ landbrugsfødevaresektor;
- et rentabelt landbrug og fiskeri;
- en tilstrækkelig indkomst for landmænd og fiskere i EU.

Ved at sætte ind på disse områder i en tid med stærkt svingende priser på landbrugsråvarer understreges de to sider af den fælles landbrugspolitik: Den gode miljøpraksis fremmes, men samtidig støttes landbrugsbedrifternes økonomiske rentabilitet og konkurrencedygtighed, og politikken vender dermed tilbage til sin oprindelige opgave, som var at producere sunde og nærende fødevarer i tilstrækkelige mængder til overkommelige priser for EU's borgere.

4.5 Der må stilles samme krav til effektiviteten af de projekter, der finansieres via samhørighedspolitikken. Denne politik er stadig helt afgørende for at forbedre integrationen af de nye medlemsstater og skal – som anført i Barca-rapporten<sup>(25)</sup> – koncentreres om nogle få vigtige EU-prioriteter, hvis sociale, økonomiske og territoriale virkninger nøje må vurderes ved hjælp af forudgående, løbende og efterfølgende analyser. Disse analyser må ikke medføre administrative byrder.

4.5.1 Derimod er EØSU ikke enig i at knytte makroøkonomiske betingelser til udbetalingen af samhørighedsmidler, idet det ikke ønskes, at medlemsstaterne i en økonomisk og socialt svær situation pålægges yderligere byrder. Det anfører

endvidere, at indførelsen af en ny kategori af »overgangsregioner« i stedet for ud- og indfasningsordningen ikke må betyde, at der vil være færre midler til de mindre udviklede regioner. Endelig bakker det op om forslaget til Connecting Europe-faciliteten, men understreger, at instrumentet ikke bør få tilført et beløb i størrelsesordenen 10 mia. EUR fra Samhørighedsfonden, da disse midler ikke bør bruges til andre end de oprindeligt tiltænkte formål.

4.6 Artikel 174 i Lissabontraktaten bør være det ledende princip for den fremtidige samhørighedspolitik: »Unionen stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder«.

Derfor

- bør investeringerne under samhørighedspolitikken bevares og udvides med fokus på konvergen målet.
- For medlemsstater, hvis gennemsnitlige vækst i BNP i perioden 2007-2009 har været negativ, og som har demonstreret en god absorption i indeværende periode, vil loftet blive fastsat på mindst niveauet for den nuværende programmeringsperiode for samhørighedspolitikken.

4.7 EØSU ser gerne, at overvågningen af resultaterne af EU's politikker optrappes, i særdeleshed den fælles landbrugspolitik og samhørighedsmidlerne, som tegner sig for en stor del af det samlede budget, for at gøre det muligt at vurdere effektiviteten af EU's udgifter og evnen til at nå de store mål, EU har sat for sig selv, startende med Europa 2020-strategien<sup>(26)</sup>. Dette kan bl.a. ske ved hjælp af en kombination af sanktioner, når de på forhånd fastsatte benchmark ikke nås, og finansielle incitamenter for de medlemsstater, som har opnået de bedste resultater.

4.7.1 På dette område ser EØSU gerne, at de lokale og regionale myndigheder støttes og i højere grad inddrages på nationalt og EU-niveau, så de får optimale muligheder for at bruge og gennemføre programmer finansieret via samhørighedspolitikken og den fælles landbrugspolitik ved hjælp af passende efteruddannelsesprogrammer om EU's procedurer for programplanlægning, ledsageforanstaltninger, overvågning og evaluering.

Bruxelles, den 24. maj 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(25)</sup> F. Barca (red.): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, rapport fra GD for Regionaludvikling, 2009.

<sup>(26)</sup> N. Chambon og E. Rubio: *In search of »the best value for money«: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending*; workshop »The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis«, Torino, 7.-8. juli 2011.