



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.2.2004
KOM(2004) 101 slutlig

KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Bygga en gemensam framtid

Politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007–2013

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | <i>Prioriteringar för det utvidgade EU</i> | 6 |
| A. | Hållbar utveckling | 6 |
| 1. | Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning: behovet av att genomföra Lissabonmålen | 7 |
| 2. | Ökad sammanhållning för tillväxt och sysselsättning..... | 14 |
| 3. | Långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser: jordbruk, fiske och miljö | 17 |
| B. | Ge full innebörd åt EU-medborgarskapet | 19 |
| 1. | Området med frihet, säkerhet och rättvisa | 19 |
| 2. | Tillgång till grundläggande varor och tjänster | 21 |
| 3. | Att få medborgarskapet att fungera: främja europeisk kultur och mångfald | 22 |
| C. | EU som global partner | 23 |
| 1. | EU och grannskapspolitiken | 23 |
| 2. | EU som partner för hållbar utveckling..... | 24 |
| 3. | EU som global partner | 25 |
| 4. | Bidrag från olika politikområden..... | 26 |
| II. | <i>Anpassa resurserna till målen</i> | 26 |
| 1. | Ansvar för befintliga åtaganden | 27 |
| 2. | De nya budgetkraven..... | 28 |
| III. | <i>Måluppfyllelse: Instrument och styrelseformer</i> | 31 |
| A. | En färdplan | 31 |
| B. | Enklare instrument för bättre resultat | 32 |
| IV. | <i>Nya budgetramar (2007–2013)</i> | 34 |
| A. | Omfatta en tillräckligt lång period | 34 |
| B. | Klassificering av utgifter och utgiftsutveckling | 35 |
| C. | Flexibilitet | 36 |
| V. | <i>Finansieringssystemet</i> | 37 |
| A. | Systemet för egna medel | 37 |
| B. | Justering av obalanser i budgeten | 38 |

Bilagor

”Beträffande framtiden är inte uppgiften att förutse den, utan att göra den möjlig”

Antoine de Saint-Exupéry

INLEDNING

Europeiska unionen står inför sin största framgång sedan den europeiska integrationen inleddes efter andra världskriget – ett historiskt enande av kontinenten. Nu när den gemensamma marknaden är ett faktum och en enhetlig valuta har införts kan Europa nu förenas i strävan efter demokrati, frihet, fred och framsteg.

Det utvidgade EU erbjuder helt nya möjligheter till ökat välstånd och höjd livskvalitet både för EU-medborgarna och den värld de och deras barn lever i. Den utmaning EU nu står inför är att omsätta denna strävan i verkligheten och utnyttja utvidgningens potential till fullt och leva upp till befolkningens förväntningar.

Skyldigheten att anta en ny budgetplan från 2006 är ett tillfälle att ge det utvidgade EU en verklig politisk målsättning och samtidigt de nödvändiga medlen för att förverkliga ambitionerna i samverkan med insatser på EU-nivå och nationell nivå.

Det gemensamma målet bör vara ett EU som sätter varje medlemsstats kulturella och nationella egenart i högsätet, värnar om den nationella identiteten men också samtidigt den europeiska identiteten och den politiska viljan att uppnå gemensamma mål. Ett EU som präglas av solidaritet och partnerskap och där folk ges möjlighet att bygga upp ett varaktigt välstånd för alla. Ett EU där medborgarna tror på framtiden. Ett EU som hörs på den internationella scenen.

EU står inför denna utmaning mot bakgrunden av en orolig värld och intern osäkerhet, och den senaste tidens händelser har väckt tvivel om EU:s förmåga att agera.

Att ge EU en författning har ett stort symbolvärde, men vi är inte där än. Europeiska unionen måste fortsätta integration och undvika tungrodd mellanstatlighet. Därför behövs det en författning och verktyg för att snabbt fatta beslut och agera, så att EU kan gå framåt och samtidigt upprätthålla gemenskapsmetodens kontrollmekanismer. Därför är det av största vikt för EU:s framtid att man kan enas om en ny författning.

Det är viktigt för ekonomin att EU klarar av detta. EU-medborgarna förväntar sig att EU ska fortsätta den ekonomiska integrationen och göra det största ekonomiska blocket och handelsblocket i världen till ett område som skapar större tillväxt och välstånd. EU:s ekonomiska resultat är förhållandevis dåliga. Sedan 1995 har den genomsnittliga tillväxten för EU-15 varit 2,2 % mot en genomsnittlig tillväxt på 3,6 % för världen som helhet och 3,2 % för USA. Allt tyder på att EU:s ekonomi kommer försämrats – om ingenting görs nu. Ju längre EU:s ekonomi uppvisar medelmåttiga resultat, desto större tvivel väcks om dess förmåga att uppnå en av den politiska legitimitetens grundpelare. För att vända trenden behövs det kraftfulla, samordnade och sammanhängande insatser.

EU måste i hög grad bidra till kampen för fred och mot terrorism i hela världen, men splittringen i internationella nyckelfrågor har grusat dessa förhoppningar.

Den verkliga utmaningen för EU och dess medlemsstater är att antingen lösa dessa frågor eller växla in på fel spår. Priset för att inte göra något är högt och kommer att öka ytterligare.

Det krävs nya krafttag för att man ska kunna enas om målsättningarna för det europeiska projektet i ett utvidgat EU under de kommande åren och tillhandahålla de medel som krävs för att uppnå dem. Om inte, kommer alla medlemsstater att förlora på det. Alla offentliga myndigheter måste samverka, både på EU-nivå och nationellt, så att de kan utnyttja mervärdet på varje nivå och uppnå konkreta fördelar för alla.

EU:s mervärde ligger i att det kan agera över gränserna i hela unionen. För de nationella myndigheterna däremot är det svårt att till fullo utnyttja fördelarna eller ta på sig kostnaderna för sina insatser. För att agera effektivt krävs det en stor kritisk massa, som inte kan tillhandahållas av enskilda nationella myndigheter eller genom nätverk på nationell nivå.

En gemensam politik, som fastställs i fördragen, kan tillhandahålla dessa fördelar genom en kombination av reglering, samordning och ekonomiska resurser.

De val som ska göras i samband med nästa budgetplan handlar inte bara om pengar. Det handlar om ett politiskt vägval, som ska göras på grundval av en tydlig vision av vad EU vill åstadkomma. Dessa val kommer att avgöra om EU och dess medlemsstater i praktiken kan leva upp till folks förväntningar.

Detta innebär en ny fas för EU:s budget. Det handlar inte om att omfördela resurser mellan medlemsstaterna. I stället handlar det om att ge den gemensamma politiken största möjliga verkan så att man kan få ut ännu mer av varje euro som används på EU-nivå.

* *

*

De olika budgetplanerna har återspeglat ett politiskt projekt. I samband med Agenda 2000, som täcker perioden 2000–2006, var projektet inriktat på att förbereda EU för utvidgningen. Nu när utvidgningen är ett faktum, även om det återstår mycket arbete för att integrera de nya medlemsstaterna, måste EU hitta en ny dynamik och uppfylla nya förväntningar.

EU måste samarbeta för en ökad tillväxt och fler och bättre arbetstillfällen. Det finns ingen magisk lösning för att öka tillväxten i EU och få den hållbar. Men det står ändå klart att problemet delvis beror på att innovation och teknik fortfarande inte är tillväxtfaktorer i EU-ländernas ekonomier. Efter Lissabonmötet har EU haft som mål att bli en dynamisk, kunskapsbaserad ekonomi, som bygger på en solid industribas, med tillväxtmål på omkring 3 % per år. EU:s och dess medlemsstaters oförmåga att nå detta mål visar att åtgärderna hittills har varit otillräckliga.

Lissabonstrategin och den inre marknaden kräver effektiv ekonomisk styrning för att uppnå balans mellan ekonomiska, sociala och ekologiska fördelar, vilket är mycket viktigt för en hållbar utveckling, och för att ge EU-medborgarna möjlighet att möta förändringarna med tillförsikt.

Tillväxt måste bygga på solidaritet. Konkurrenskraft och sammanhållning förstärker varandra. EU:s sammanhållningspolitik har som mål att säkra solidaritet mellan alla regioner och medborgare. Det har fungerat tidigare och måste nu fungera i ett EU som ekonomiskt kommer att bli mer varierande än någonsin tidigare. Därför behöver EU koncentrera sig på utvalda initiativ och ta hänsyn till olikheterna och behoven.

Nyttan av tillväxten måste kanaliseras för att hjälpa EU-medborgarna genom förändringarna. Den europeiska sociala dialogen behöver därför förstärkas och integreras bättre i den

offentliga politiken, så att det blir lättare för alla ekonomiska aktörer att både föregripa och hantera förändringar.

EU-medborgarskap måste ge konkreta rättigheter och skyldigheter, framför allt frihet, rättvisa och säkerhet, och tillgång till grundläggande offentliga tjänster på EU-nivå. Ett medborgarskap medför fler fördelar än enbart den inre marknadens friheter och dessa aspekter måste nu prioriteras. Det är ett område där offentliga friheter och enskilda personers rättigheter och skyldigheter är under utveckling, samtidigt som de kulturella olikheterna fortfarande är stora och ständigt måste stödjas och främjas. Kulturella olikheter främjar ett enat EU. EU måste därför komplettera medlemsstaternas insatser och se till att alla kan dra nytta av en gränslös europeisk union på samma villkor.

EU måste vara en stark global aktör. Det går inte att ifrågasätta att EU spelar en viktig roll i omvärlden, först och främst genom sitt ansvar gentemot grannländerna. Detta är något som tas för givet i t.ex. diskussionerna om Europas framtid. Det förväntas allt mer av EU, vare sig det gäller utvecklingsbistånd, handelspolitik, utrikes- och säkerhetspolitik eller externa aspekter av annan politik.

Det står också klart att EU:s roll på den internationella scenen inte alls motsvarar dess ekonomiska betydelse och politiska potential. Bara genom effektiva gemensamma insatser kan EU omsätta sina värderingar och politiska uttalanden i praktiken. Utan gemensamma instrument och resurser att använda dem är det omöjligt att bemöta kriser i Europa eller någon annanstans. Det är viktigt att EU, både i Europa och resten av världen, bemöter de ökande utmaningarna och det allt större ansvar som dess regionala ledarroll medför.

* *

*

Europeiska unionens framtida budgetramar bör ges den stabilitet som behövs för att stödja dess politiska målsättningar i ett flerårigt perspektiv. De måste vara inriktade på konkreta utvalda prioriteringar som kommer medlemsstaterna och medborgarna till godo. Det betyder att förhållandet mellan nationella insatser och EU-insatser måste vara optimalt.

En gemensam politik kan och måste även fortsättningsvis spela en central roll för att nå det utvidgade EU:s mål. En gemensam politik är inte bara ett frivilligt komplement: på dessa områden är det nödvändigt med gemensamma insatser på EU-nivå för att lyckas.

EU:s politik har av tradition främst handlat om jordbruksfrågor, sammanhållning, upprättandet av en integrerad inre marknad och makroekonomisk stabilitet. På dessa områden har framgångarna varit stora. Det vore ett misstag att släppa dessa områden, där politiken redan har anpassats för att bygga vidare på framgångarna och möta nya behov. Enigheten om att reformera jordbrukspolitiken och finansieringen av den visar att medlemsstaterna delar detta synsätt. EU måste nu rationalisera sina insatser ytterligare på dessa områden och utsträcka dem till de nya medlemsstaterna. Men med tanke på utvidgningens asymmetriska effekt på gemenskapsbudgeten, dvs. att kostnaderna ökar mer än intäkterna, är det nödvändigt att öka de ekonomiska ansträngningarna bara för att bevara status quo.

Klyftan mellan ambitiösa politiska åtaganden på högsta nivå och misslyckandet att genomföra dem får inte bli större än den är. På många av de nya prioriterade områdena hämmas EU:s förmåga att omsätta medlemsstaternas löften i praktiken av bristande politisk vilja och otillräckliga resurser. För att EU ska kunna nå de politiska målen och uppfylla

förväntningarna krävs det tillräckliga resurser, också ekonomiska. Målet måste vara att använda de offentliga utgifterna så effektivt som möjligt och få insatser på nationell nivå och EU-nivå att bli mer än summan av de enskilda insatserna.

I. PRIORITERINGAR FÖR DET UTVIDGADE EU

Tre prioriteringar för de kommande budgetplanerna:

- (1) Den inre marknaden måste genomföras, med hjälp av den ekonomiska politiken samt social- och miljöpolitiken, så att den fullt ut kan bidra till det mer omfattande målet med **hållbar utveckling**. Detta omfattar konkurrenskraft, sammanhållning samt hållbar hantering och hållbart skydd av naturresurser.
- (2) Det politiska begreppet **EU-medborgarskap** hänger samman med genomförandet av ett område med frihet, rättvisa, säkerhet och tillgång till grundläggande kollektiva nyttigheter.
- (3) EU bör spela en sammanhållen roll **som global partner**, som låter sig inspireras av sina kärnvärden när det tar sitt regionala ansvar, främjar en hållbar utveckling samt bidrar till civil och strategisk säkerhet.

A. Hållbar utveckling

Den inre marknaden är grunden för tillväxt. Men för att öka EU-medborgarnas välfärd enligt europeiska värderingar måste Europeiska unionen bli en dynamisk kunskapsbaserad ekonomi med hållbar ekonomisk tillväxt och större social sammanhållning. Detta är just syftet med Lissabonagendan, som påbörjades 2000 och avslutades 2001 vid Europeiska rådets möte i Göteborg.

För att stärka och genomföra Lissabonagendan måste man ta hänsyn till konkurrenskraft och sammanhållning, aspekter som förstärker varandra. De behandlas nedan.

För en hållbar ökning av EU-medborgarnas välfärd är det nödvändigt att

- göra Europeiska unionen till en dynamisk kunskapsbaserad ekonomi inriktad på tillväxt
- öka samhörigheten i ett utvidgat EU
- stärka jordbrukets konkurrenskraft och landsbygdens utveckling samt garantera hållbart utnyttjande av fiskeresurserna och miljöns kvalitet.

1. Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning: behovet av att genomföra Lissabonmålen

För att prioritera tillväxt krävs det en nyorientering av politik och budget både nationellt och på EU-nivå. Vad som behöves nu är ett mer dynamiskt och sammanhållet EU. Detta kräver en betydande förändring av politiken till stöd för EU:s fysiska infrastruktur och kunskapsinfrastruktur. Detta innebär åtgärder för att förbättra forskningen, främja företagande och innovation, bilda nätverk på EU-nivå och öka utbildningens betydelse. Det är ett villkor för att kunna upprätthålla en konkurrenskraftig industribas. Samtidigt kräver det nya

kollektiva garantier för de anställda och nya ansträngningar för att föregripa och anpassa sig i tid till de föränderliga globala villkoren för ekonomi och handel.

Mål:

- Främja företagens konkurrenskraft i en fullt integrerad inre marknad
- Öka de europeiska insatserna inom forskning och teknisk utveckling
- Förbinda de europeiska länderna genom ett EU-nätverk
- Förbättra kvaliteten på utbildningen
- Den socialpolitiska agendan: att hjälpa det europeiska samfundet att föregripa och hantera förändringar

a) *Främja företagens konkurrenskraft i en fullt integrerad inre marknad*

För att kunna uppfylla sina ambitiösa mål att öka tillväxten och främja sammanhållning och miljövänliga investeringar behöver EU utveckla en sammanhängande konkurrensstrategi som kan frigöra den inre marknadens outnyttjade potential. EU kan fungera som katalysator och samordnare för medlemsstaternas strävanden och kan bidra till och komplettera deras resultat.

EU kan vidta åtgärder för att förbättra företagsklimatet och höja produktiviteten på följande områden:

- **Fullborda, förbättra och förvalta den inre marknaden.** Ytterligare lagstiftningsarbete kommer att ha som mål att avlägsna de resterande hindren mot fullständig marknadsintegration. Den inre marknaden är inte på långa vägar genomförd inom vissa specifika områden, som nätverksindustrier och tjänster. Förvaltningen av den inre marknaden på områden som läkemedel och kemiska produkter, oavsett om det sker genom olika byråers försorg eller det europeiska standardiseringssystemet, kommer även fortsättningsvis att kräva stora insatser i det utvidgade EU. Ytterligare en utmaning blir att utvidga detta till grannländerna.
- **Bevara och öka industrins konkurrenskraft,** med siktet inställt på att höja produktivitetstillväxten och förbättra den internationella konkurrenskraften. Detta omfattar en ny tillgång till gemenskapens och medlemsstaternas lagstiftning, där principerna om ”bättre lagstiftning” kommer till sin fulla rätt, inklusive bedömningen av lagstiftningens och det övriga regelverkets konsekvenser för företagens konkurrenskraft.
- **Stimulera entreprenörsinitiativ och utvecklingen av små företag.** Ökad tillgång till finansiering genom gemenskapens finansieringsinstrument och till stödtjänster för företagen inom EU kommer att öka företagens förmåga att bedriva verksamhet på en utvidgad inre marknad och att konkurrera i utlandet.
- Mobilisera relevanta aktörer och resurser som kan **främja utnyttjandet av företagens innovativa potential.** Främjande av **tekniköverföring** genom kunskapsflöden och innovativa nätverk kommer att gagna företagen, särskilt unga innovativa företag. Innovationspolitiken kommer också att främja investeringar i innovation, **organisatoriska förändringar** och **innovativ design**. Genom att underlätta gemensamma strategier,

gränsöverskridande och regional verksamhet samt nätverksetablering i hela EU kan man bidra till att utveckla och sprida en innovationsvänlig lagstiftning.

- En mer systematisk tillgång till **informationssamhället** med utgångspunkt i en blandning av **forsknings-, reglerings- och fördelingspolitik** krävs för att minska eftersläpningen i produktivitetsstillväxt, eftersom offentliga och privata investeringar i informations- och kommunikationsteknik är viktiga för att förbättra produktiviteten och konkurrenskraften samt öka effektiviteten.
- Investeringar i informations- och kommunikationsteknik för medlemsstaternas **offentliga tjänster** beräknas till ungefär 50 miljarder euro fram till 2011 för enbart nationella åtgärder. Det kommer att behövas ytterligare insatser för att se till att denna teknik införs inom alleuropeiska offentliga tjänster, så att de blir effektivare och mer driftskompatibla. Detta omfattar offentliga sektorer som hälsa, miljö, kultur, utbildning och säkerhet.
- Främja användningen av **miljövänlig teknik**, vilket kan minska miljöpåverkan samtidigt som det bidrar till konkurrenskraft och tillväxt. Det finns många potentiellt viktiga miljötekniker, som inte används därför att man håller fast vid befintlig teknik, det är svårt att få finansiering, investerarna inte känner till tekniken i särskilt hög grad och p.g.a. skeva prissignaler. Med utgångspunkt i åtgärdsplanen för miljöteknik kan miljöteknik främjas både genom marknadsbaserade instrument och målinriktade politiska initiativ som syftar till att främja innovation på området. EU-instrumenten inom forskning, demonstration och innovation bör tillsammans med regionalpolitiken och det externa samarbetet omfatta denna aspekt.

b) Öka EU:s insatser för forskning och teknisk utveckling

Ett område där EU-budgeten kan och bör göra skillnad är forskning och teknik. De europeiska forskningsinsatserna är för spridda, för uppdelade och inte tillräckligt knutna till det internationella samarbetet. Dessutom använder EU bara 2 % av sin BNP till forskning, mot 2,7 % i USA och över 3 % i Japan. Europa har inte lyckats dra till sig de världsledande forskarna, och många framstående europeiska forskare väljer fortfarande att arbeta i USA. Detta är mycket viktigt för att förbättra den produktiva sektorns förmåga att dra fördel av den nya internationella arbetsfördelningen.

För att Europa ska kunna locka till sig experter och investeringar måste de hinder undanröjas som beror på segmenterade nationella program. Men det räcker inte med kvalitetsförbättringar. Det är också nödvändigt med extra forskningsinsatser. Det innebär att EU samtidigt måste sträva efter att uppnå följande tre närbesläktade och kompletterade mål:

- **Inrätta ett "europeiskt forskningsområde"** som fungerar som en inre marknad för forskning och teknik men också som ett utrymme för bättre samordning av nationell och regional forskning och politik, för att komma till rätta med den nuvarande fragmenteringen och överlappningen av forskningsinsatser i Europa.
- Bidra till att **öka forskningsinsatserna till 3 % av EU:s BNP senast 2010**, med 1 % från den offentliga sektorn och 2 % från den privata sektorn.
- **Stödja och förstärka forskning** i hela Europa genom direkt ekonomiskt stöd från EU till nationella program som bidrar till att de två första målen uppnås.

Ekonomiskt stöd från EU tillför forskningen ett högt mervärde genom att det bidrar till att skapa kritiska massor av ekonomiska och mänskliga resurser, främjar expertis och kreativitet genom utbyten, nätverk, samarbete och konkurrens på europeisk nivå samt synliggör europeisk kompetens och europeiska resultat.

Mycket talar alltså för att EU:s forskningsanslag bör ökas betydligt från den nuvarande nivån på 0,04 % av BNP, för att bidra till att nå målet på 1 % för offentliga investeringar, som ett komplement till och i nära samverkan med nationella insatser. EU:s insatser bör inriktas på fem viktiga ämnen som svarar mot de 5 huvudfrågorna i europeisk forskning:

- Stimulera dynamik, expertis, kreativitet och produktivitet i europeisk forskning genom **ekonomiskt stöd till** projekt som genomförs av **enskilda forskarlag, som valts ut i konkurrens** på europeisk nivå i stället för nationellt, särskilt när det gäller grundforskning, och som ska utforska nya vägar och frågor inom forskning i nära samarbete med vetenskapssamhället.

För att uppnå detta bör det inrättas en europeisk mekanism i likhet med t.ex. National Science Foundation i USA som på konkurrensvillkor ger bidrag till forskarlag på högsta nivå, t.ex. inom avancerad matematik eller kvantfysik, med avseende på nya genombrott inom IT och programvaror.

- Stärka **forskningskapaciteten** i Europa genom stöd till projektering, utveckling och användning av centrala forskningsinfrastrukturer av europeisk dimension och europeiskt intresse, samt utveckling av mänskliga resurser inom forskning och teknik genom stöd till utbildning, hjälp att undanröja hindren för alleuropeiska forskarkarriärer och främja forskares rörlighet över gränserna. Dessa insatser bör samordnas med de insatser som faller under sammanhållningspolitiken.

En forskningskapacitet av detta slag kan vara t.ex. stora europeiska laserfaciliteter och neutronkällor för forskningen på området och biomedicinska tillämpningar, eller europeiska biobanker inom genetik och uppgradering av det europeiska forskningsnätet och datainfrastruktur. Stödet för att förbättra de mänskliga resurserna bör omfatta storskaliga stödprogram för unga och etablerade vetenskapsmän i Europa.

- Upprätta alleuropeiska **offentlig-privata partnerskap** för teknisk forskning genom gemensamma initiativ som bygger på konceptet med **tekniska plattformar**. Dessa sammanför offentliga och privata intressenter för att inrätta och genomföra gemensamma forskningsprojekt på områden som är viktiga för industrin, enligt den modell som används för EU:s tillväxtinitiativ.

Exempel på dessa partnerskap är utveckling av en ny generation rena och ekonomiska flygplan till 2020, utveckling av nätverk för distribution av vätgas och bränsleceller, hantering av elektronik på nanonivå, investeringar i framtidens mobila och trådlösa tekniker och tillämpningar, främjande av gemensamma insatser inom inbäddade system, ny teknik inom solenergi och samordnade europeiska insatser inom avancerad kemi för flera olika tillämpningar inom industrin och för sociala ändamål.

- Stimulera utvecklingen av ”expertcentra” baserade på **nätverk och samarbete** på laboratorienivå genom att stödja mellanstora gränsöverskridande nätverk och projekt genom de nya instrument som används i EU:s sjätte ramprogram för forskning och som förbättrats på basis av de erfarenheter som gjorts.

Detta område omfattar stöd till europeiska expertcentra inom områden som miljö- och klimatforskning, informations- och kommunikationsteknik, medicinsk forskning och livsmedelsforskning eller forskning om nya material och industriprocesser, genom att skapa och stödja samarbetet mellan laboratorier på hög nivå inom europeiska ”expertnätverk” och gemensam forskning med exakta och väldefinierade mål i ”integrerade projekt”.

- Förbättra **samordningen av nationella och regionala forskningsprogram och forskningspolitik**, genom särskilda nätverksmekanismer, för att skapa kritiska massor av resurser, stärka de nationella aktiviteternas kompletterande karaktär och öka samordningen av offentlig forskning i hela Europa. Det omfattar främjande av utbyte, ömsesidigt öppnande av program och gemensamma initiativ.

Nationella forskningsprogram bör slås samman inom områden som cancer, alzheimer och nya sjukdomar, nanoteknik eller forskning om stora sociala och ekonomiska frågor, t.ex. demografi, utbildning, sysselsättning och innovation.

I nära anslutning till forskningsinsatserna bör EU stödja utvecklingen av en sammanhängande och stark insats på EU-nivå på följande två områden där vetenskap och teknik har en nyckelroll:

- **Rymden**, för att stödja en europeisk rymdpolitik som syftar till ökad samordning av privata och offentliga insatser på EU-nivå och nationellt, och är inriktad på att utveckla tillämpningar inom områden som positionsbestämning och navigering, jordobservation och övervakning samt telekommunikationer, som samordnar FoU-investeringar på olika nivåer och hjälper EU att bättre uppfylla sina mål i samarbete med etablerade rymdmakter som Ryssland och nya som Kina, Indien och Brasilien.

Insatser på detta område kommer att vara avhängiga av genomförandet av ett europeiskt rymdprogram för att stärka EU:s rymdprojekt (t.ex. GMES – Global Monitoring for Environment and Security, global miljö- och säkerhetsbevakning).

- **Säkerhet**, till stöd för genomförandet av EU:s politik genom att stimulera forskning för att öka säkerheten i dess olika dimensioner som en uppföljning av det förberedande arbetet på detta område, där USA:s investeringar är fem gånger större än EU:s. Detta är kommissionens bidrag till den mer omfattande EU-agendan för att svara mot de utmaningar och hot som bl.a. anges i den europeiska säkerhetsstrategi som godkändes av Europeiska rådet i december 2003. Det kompletterar medlemsstaternas och de övriga EU-institutionernas insatser och ansträngningar.

Det bör omfatta kunskaps- och teknikutveckling med europeiskt mervärde för att framgångsrikt föregripa, övervaka och begränsa nya säkerhetshot, t.ex. sådana som rör bioterrorism, cyberbrottslighet och global säkerhet, och säkra Europas ställning i de komplexa forskningsnätverken.

EU:s insatser för att **sprida forskningsresultat** kommer att intensifieras och **europeiskt deltagande och ledarskap i globala initiativ** kommer att stärkas.

c) *Förbinda de europeiska länderna genom EU-nätverk*

Tio år efter att de transeuropeiska nätverken lanserades har utvecklingen av ett system av huvudförbindelser genom EU avstannat. Men trafiken på näten ökar hela tiden och

utvidgningen kommer att leda till ytterligare ökning av trafiken på vägar, järnvägar och energiinfrastrukturen. Kostnaderna för trafikstockningar beräknas uppgå till 1 % av BNP, och kommer att fördubblas till 2020. Om ingenting görs kommer den största ökningen att drabba vägarna, vilket får mycket negativa konsekvenser för trafikbelastningen, miljön, säkerheten och livskvaliteten. Om ingenting görs kommer EU inte att bli sammankopplat och den bristande infrastrukturen kommer att inverka negativt på dess tillväxtpotential.

Effektiva transeuropeiska nät är nödvändiga för en hållbar rörlighet för varor, människor och energi i ett utvidgat EU. Näten ökar inte bara konkurrenskraften utan är också en påtaglig symbol för den europeiska integrationen. Bättre transportförbindelser beräknas ge människor och företag en ökad potential motsvarande 0,23 % av BNP, vilket innebär ungefär en miljon fasta arbeten. Projekt som höghastighetsjärnvägar eller det europeiska satellitnavigeringssystemet Galileo kommer att främja den europeiska industrins position som högteknologisk spjutspets.

Åtgärder för att skapa ett effektivt och hållbart transportsystem och tillförlitlig energitillförsel är mycket viktiga för den ekonomiska utvecklingen. Att inte göra något leder till kostnader.

Avkastningen av dessa investeringar går utanför de nationella gränserna. Det leder till att de nationella regeringarna inte antar ett europeiskt perspektiv och att de prioriterar nationella program, särskilt när pressen på de nationella budgetarna är stark. EU-samordning och EU-deltagande i finansieringen med särskilt tonvikt på de gränsöverskridande avsnitten kan skapa enhetlighet på hela kontinenten, långsiktig stabilitet och få den privata sektorn att delta i större omfattning.

- Till exempel skulle ”motorvägar till sjöss” kunna ta en del av frakten från vägarna (exempelvis skulle de kunna ta 7,6 miljoner ton mellan Rotterdam och Bilbao varje år, vilket motsvarar 10 % av vägtransporten på denna rutt). Men för detta krävs samordning på EU-nivå.
- Mont Cenis-järnvägstunneln genom mellan Lyon och Torino kommer att leda till en tredubbling av den nuvarande kapaciteten och förbinda några av Europas mest dynamiska regioner med centrala områden i de nya medlemsstaterna. Men projektet kan inte sättas igång utan uppbackning från EU.

Kostnaden för hela det transeuropeiska nätverket beräknas till 600 miljarder euro. De nya riktlinjer för transeuropeiska nätverk som Europeiska rådet godtog i december 2003 innebär bättre samordning mellan medlemsstaterna och en större inriktning på ett antal väl definierade, prioriterade projekt med exakta datum.

Detta omfattar sammankopplade nationella höghastighetsjärnvägar senast 2012, utveckling av ett järnvägsnät för godstransport i Centraleuropa senast 2015, och ett åtgärds paket för att förbinda hamnar och marktransporter senast 2010.

Den totala investeringsnivå som krävs för att genomföra de 26 prioriterade transportprojekten ligger på 220 miljarder euro fram till 2020, med en topp mellan 2007 och 2013. Den privata sektorn beräknas bidra till projekten med ungefär 20 % av det belopp som krävs, medan resten finansieras gemensamt av de nationella budgetarna och upp till 20 % av gemenskapsbudgeten.

EU-finansiering krävs också för att säkra energitillförseln över gränserna och utveckla förnybar energi och rent bränsle. Kostnaderna för detta beräknas till ca 100 miljarder euro.

Det behövs gemenskapsinitiativ för att öka effekten av förnybar energi och energieffektivitet och göra dem mer attraktiva samt för att uppfylla de avtalade målen, t.ex. att 22 % av elförsörjningen ska täckas av förnybara källor senast 2010.

EU måste dessutom fortsätta sina ansträngningar för att avlägsna hindren för utvecklingen av en inre marknad för telekommunikationer och säkra att alla regioner får en driftssäker infrastruktur för bredbandsnät. Särskild hänsyn därvidlag måste tas till risken för att det uppstår en IT-klyfta mellan å ena sidan städerna och å andra sidan avlägsna områden och landsbygden.

d) Förbättra kvaliteten på utbildningen i EU

Det mänskliga kapitalet är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt. Ett extra års utbildning kan öka den samlade produktiviteten med 6,2 % för ett representativ EU-land. Ändå minskade de offentliga utbildningsinvesteringarna i förhållande till BNP i de flesta medlemsstater under perioden 1995–2000. EU ligger efter sina konkurrenter när det gäller antalet personer som avslutat sin utbildning, de färdigheter som uppnåtts under skolgången och deltagande i livslångt lärande. Det är också enorma skillnader mellan de olika medlemsstaterna. Med tanke på dessa nedåtgående indikatorer är det viktigt att snabbt reformera och modernisera utbildningssystemen i EU. Globalisering samt tekniska och demografiska förändringar kräver en flexibel och rörlig arbetsstyrka med relevant och ständigt uppdaterad kompetens.

Inom utbildningspolitiken är närheten till den enskilde och kulturell mångfald mycket viktiga, och där spelar nationella och lokala myndigheter en framträdande roll. Ett centralt inslag i Lissabonstrategin är den övergripande moderniseringen av EU:s utbildningssystem. Europeiska rådet har följaktligen antagit gemensamma mål och ett arbetsprogram för att omvandla utbildningssystemen till effektiva utbildningssystem för livslångt lärande som alla medborgare har tillgång till, och främja konvergens för att höja den allmänna standarden. Tonvikten ligger på att förbättra utbildningens kvalitet (läroplansreformer, nya undervisningsmetoder, kvalitetssäkring), öka tillgången till utbildning i alla skeden av livet (även e-lärande) och låta utbildningen ta emot influenser utifrån, alltifrån arbetsmarknaderna till global konkurrens.

För detta krävs det stöd från EU, eftersom vinsterna fördelas över hela unionen och de enskilda medlemsstaterna inte har de medel som krävs. Utöver stödet från sammanhållningspolitiken till infrastruktur och grundläggande utbildning, består EU-stödet huvudsakligen av två delar: stöd till individuell rörlighet (för t.ex. studerande, lärare eller forskare), främjande av partnerskap och nätverk mellan skolor, universitet och utbildningsföretag i olika länder. Centrum för detta mål är rörlighet för studerande, lärare, forskare och inte minst för idéer och bra metoder. Multilateral rörlighet över gränserna är ett område som alla anser vara mycket viktigt, men som ändå inte kan organiseras effektivt eller finansieras på nationell nivå. Endast EU kan ge ramarna och det ekonomiska stödet, och i de nuvarande programmen är efterfrågan på stöd mycket större än tillgången.

Målen är bl.a. de följande:

Tre miljoner universitetsstuderande ska delta i utbytesprogram senast 2010 (under 2002 skapades 1 miljon platser), vilket betyder att ungefär 10 % av de universitetsstuderande ges möjlighet att studera utomlands.

150 000 yrkesstuderande ska delta i åtgärder för att främja rörlighet senast 2013.

10 % av eleverna och lärarna i EU att delta i åtgärder för att främja rörligheten under hela programperioden.

Senast 2013 ska 50 000 vuxna delta i åtgärder för att främja rörligheten i samband med livslångt lärande.

Resultatet måste bli att på ett avgörande sätt bidra till att återupprätta EU som centrum för utbildning av högsta klass.

e) *Ett inslag i den socialpolitiska agendan: att hjälpa människor i EU att föregripa och hantera förändringar*

Den snabba förändringen av villkoren för internationell konkurrens leder till en ny arbetsfördelning som påverkar alla. Fördelarna är omfattande, men i kombination med svag tillväxt kan den leda till ökad arbetslöshet och socialt utanförskap. Därför måste EU föregripa och följa med kommande förändringar: det är grunddraget i EU:s modell för social sammanhållning och ekonomisk tillväxt.

EU måste anpassa sig till förändringarna, sätta i gång dem och integrera dem. Genom att kraftfullt ta sig an utmaningar som följer av snabba förändringen av villkoren för internationell konkurrens fungerar den socialpolitiska agendan som EU:s färdplan för politiken och åtgärderna när det gäller sysselsättning och sociala frågor, som en del av den övergripande Lissabonstrategin. Genom en kombination av lagstiftning, den öppna samordningsmetoden och den sociala dialogen samt stöd från EU-budgeten bidrar agendan till att modernisera den europeiska sociala modellen.

Den socialpolitiska agendan bör hjälpa EU att uppnå sin fulla potential genom att stärka socialpolitiken som produktiv faktor och hantera konsekvenserna av att det saknas socialpolitiska åtgärder.

EU måste tillhandahålla ett ändamålsenligt regelverk för att skapa rättvisa regler för företag och arbetstagare genom adekvata sociala normer och grundläggande rättigheter. EU:s insatser fungerar också som en katalysator genom att de gör det lättare för medlemsstaterna att fastställa och genomföra reformer på arbetsmarknaden och inom socialpolitiken. På så sätt drivs viktiga politiska förändringar igenom med begränsade ekonomiska medel. Den sociala dialogen främjas också lämpligen och bäst på EU-nivå, i enlighet med fördraget.

- För att möta de nya utmaningar som är gemensamma för alla medlemsstater och hantera förändringar inom ramen för utvidgningen, globaliseringen och den allt äldre befolkningen bör den socialpolitiska agendan stärkas ytterligare.
- I sin senaste vår rapport efterlyste kommissionen europeiska partnerskap för förändring, trepartsmekanismer för att identifiera gemensamma utmaningar och svara mot dem på lämpligt sätt genom att dra nytta av förändringarna. Kollektiva överenskommelser tenderar att täcka ett allt större spektrum av frågor, utanför de klassiska löne- och arbetstidsfrågorna, och är på väg att utvecklas till instrument för att föregripa och hantera förändringar. Dessa partnerskap bör också behandla frågor rörande den nya internationella arbetsfördelning som följer av globaliseringen, med särskild tonvikt på de enskilda sektorerna.

Åtgärder på EU-nivå är befogade av följande skäl:

- EU tillhandahåller ett ändamålsenligt ramverk för att skapa rättvisa regler för företagen genom gemensamma sociala normer och rättigheter samt fri rörlighet för arbetstagare.

Genom att satsa på förebyggande åtgärder och uppställa minimikrav för hälsa och säkerhet har man minskat antalet arbetssjukdomar och arbetsolyckor betydligt. Men den totala kostnaden uppgår fortfarande till mellan 2,6 % och 3,8 % av BNP, vilket vittnar om de stora ekonomiska kostnaderna för att inte ha en adekvat lagstiftning. Kommissionen har uttryckt önskemål om en total minskning på 15 % av arbetsolyckorna i varje medlemsstat.

För närvarande omfattas 30 miljoner människor av bestämmelserna om samordning av social trygghet vid tillfälliga vistelser i en annan medlemsstat. Målet på att de ska vara minst 100 miljoner ska nås genom införandet av det europeiska sjukförsäkringskortet.

- Den politiska samordningen i EU fungerar som en katalysator för viktiga politiska förändringar drivs igenom med begränsade ekonomiska medel.

EU:s sysselsättningsstrategi leder till strukturreformer på medlemsstaternas arbetsmarknader. Om skillnaden mellan den nuvarande sysselsättningsgraden och målet på full sysselsättning ska utjämnas måste det skapas nästan 16 miljoner arbetstillfällen. Bara genom att ta till vara äldre arbetstagares potential får man 7 miljoner arbetstillfällen. Den totala kostnaden för underutnyttjande av arbetskraften beräknas uppgå till omkring 9 % av EU:s BNP, dvs. 825 miljarder euro.

- Det är också på EU-nivå som kvaliteten på arbetsmarknadsrelationerna och den fördragsenliga sociala dialogen bäst främjas.

Syftet med direktivet om inrättandet av ett europeiskt företagsråd är att främja information till och samråd med arbetstagare över gränserna. Om andelen berörda arbetstagare ökas till 80 % (från nuvarande 65 %) skulle ytterligare 2,5–3 miljoner löntagare kunna dra fördel av dessa mekanismer, så att omkring 21,5 miljoner arbetstagare i hela EU omfattas och det blir lättare att genomföra omstruktureringar.

Mot bakgrund av ovanstående ges här budgetuppgifter för avsnitt 1:

| ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN | 2006 a) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1a. Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning | 8 79 1 | 12 1 05 | 14 3 90 | 16 6 80 | 18 9 65 | 21 2 50 | 23 5 40 | 25 8 25 |

2. Ökad sammanhållning för tillväxt och sysselsättning

EU:s sammanhållningspolitik har i stor utsträckning bidragit till en harmonisk, balanserad och hållbar utveckling. Genom att mobilisera EU:s outnyttjade potential har sammanhållningspolitiken också främjat den allmänna ekonomiska utvecklingen och minskat de ekonomiska och sociala skillnaderna.

Sammanhållningspolitikens mervärde

Följande faktorer i EU:s sammanhållningspolitik är viktiga för att förbättra den ekonomiska utvecklingen i de nya medlemsstaterna och regionerna och bör därför stärkas i framtiden:

- **Koncentrera resurserna till investeringar** som ökar och förbättrar det fysiska och mänskliga kapitalet för att få en så stor återverkan som möjligt på konkurrenskraften och tillväxten. Genom en sådan koncentration lyckades de flesta av de mindre utvecklade regionerna i de fyra fattigaste länderna, vilka är de huvudsakliga bidragsmottagarna inom ramen för denna politik, uppnå en genomsnittlig tillväxt som låg *över* EU-genomsnittet under perioden 1995–2001.
- **Följa bestämmelserna för den inre marknaden**, t.ex. när det gäller konkurrenspolitik och offentlig upphandling. En mätbar effekt av detta är en ökning av handeln inom EU, särskilt mellan de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna och övriga delar av EU. Inom ramen för sammanhållningspolitiken innebär detta att cirka en fjärdedel av utgifterna i de program som genomförs på dessa områden återflödar till övriga delar av EU i form av ökad export.
- **Öka betoningen på att skapa nya arbetstillfällen genom ny verksamhet** för att bidra till att ta itu med konsekvenserna av de ekonomiska och sociala förändringarna med anledning av den nya internationella arbetsfördelningen. Utanför de mindre utvecklade regionerna beviljades under 1994–1999 stöd genom de tidigare programmen till omkring 300 000 småföretag, vilket bidrog till att det skapades 500 000 nya arbetstillfällen.
- **Bidra till partnerskap och goda styrelseformer.** Systemet med styrning på flera olika nivåer, som omfattar EU-nivån samt nationella, regionala och lokala myndigheter och de viktigaste aktörerna, bidrar till att insatserna anpassas till situationen på fältet och till att det finns ett verkligt engagemang för framsteg.
- **Hävstångseffekten** som ett resultat av bestämmelserna om samfinansiering, som mobiliserar ytterligare resurser till nya investeringar från den offentliga och privata sektorn på nationell nivå. Varje euro i utgifter från EU:s budget för sammanhållningspolitiken frigör i genomsnitt 0,9 euro i de minst utvecklade regionerna (mål 1) och 3 euro i övriga regioner (mål 2).
- Framgångsrikt stöd till EU:s övriga politikområden:
 - Genom investeringar i syfte att genomföra EU-lagstiftningen bidrar sammanhållningspolitiken till att de mindre gynnade regionerna kan uppfylla EU-standarderna, t.ex. i fråga om miljö.
 - På utbildnings-, transport- och energiområdet ger sammanhållningspolitiken omfattande stöd till nya investeringar, särskilt till mindre utvecklade medlemsstater och regioner.

För framtiden är det viktigt att EU fortsätter att föra en effektiv politik för att främja en modernisering och snabbare tillväxt i de mindre utvecklade regionerna och för att totalt sett få in fler människor i produktiv sysselsättning inom EU. Men politiken måste också reformeras för att på ett bättre sätt kunna möta nya utmaningar.

Utvidgningen utgör en utmaning av aldrig tidigare skådad omfattning för EU:s konkurrenskraft och interna sammanhållning. I det utvidgade EU kommer BNP per capita i

genomsnitt att ligga mer än 12 % lägre än i den nuvarande unionen med 15 medlemsstater, samtidigt som inkomstskillnaderna på det hela taget kommer att bli dubbelt så stora.

I enlighet med de beslut som fattades vid Europeiska rådets möten i Lissabon och Göteborg måste reformen inriktas på konkurrenskraft, hållbar utveckling och sysselsättning med hänsyn till den ökade konkurrensen, globaliseringen och den allmänt åldrande befolkningen. **Utmaningen för framtiden är att se till att Lissabon- och Göteborgsmålen samt utvecklingsprognoserna med anledning av den nya internationella arbetsfördelningen systematiskt och redan från början integreras i utformningen av alla nationella och regionala utvecklingsstrategier.**

För att man i enlighet med Lissabon- och Göteborgsmålen ska få mer kvalitet för utgifterna under nästa period föreslår kommissionen att sammanhållningspolitiken ska styras av en övergripande strategi. Kommissionen planerar därför att lägga fram ett strategidokument för parlamentet och rådet, i vilket man anger prioriteringar för sammanhållningspolitiken och åtgärder som anses nödvändiga för att föregripa de ekonomiska och sociala förändringarna.

Kommissionen överväger också enklare och tydligare prioriteringar så att de beslut som fattades i Lissabon och Göteborg kan genomföras på ett differentierat sätt enligt de särskilda omständigheter som råder. Följande tre prioriteringar (som ersätter de nuvarande målen) föreslås:

- **Konvergens:** De största insatserna måste göras i **de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna** i det utvidgade EU. Detta skulle också omfatta de regioner som inte har fullgjort sina konvergensprocesser, men som inte längre kan beviljas stöd eftersom deras inkomst per capita relativt sett är högre i det utvidgade EU (den s.k. statistiska effekten). Insatserna inom konvergensprogrammen skulle inriktas på att modernisera och öka det fysiska och mänskliga kapitalet för att uppnå en ökad konkurrenskraft på längre sikt, att främja en hållbar miljö och ge ett större bidrag till EU:s totala ekonomiska utveckling och samtidigt utveckla god praxis när det gäller styrelseformer och institutionell kapacitet.
- **Regional konkurrenskraft och sysselsättning:** Programmen för regional konkurrenskraft och sysselsättning bör omfatta **andra medlemsstater och regioner**, eftersom det på grund av ekonomiska och sociala omstruktureringar och andra handikapp fortfarande kommer att finnas stora behov i hela EU. För att EU-insatserna ska ge ett mervärde bör de koncentreras till ett begränsat antal prioriteringar i anslutning till de beslut som fattades i Lissabon och Göteborg, där de kan ge ett mervärde och en multiplikatoreffekt för nationell och regional politik. Sysselsättningsprogrammen kommer att organiseras på nationell nivå. Programmen för regional utveckling kommer att förenklas, vilket bland annat innebär att man frångår det nuvarande systemet där kommissionen måste välja ut små områden under regional nivå. En lämplig balans bör sökas mellan regionala och tematiska insatser i samband med att den fleråriga utvecklingsplanen utarbetas. Denna rubrik bör även omfatta stöd till regioner som inte längre uppfyller kriterierna för konvergensprogrammen, även utan den statistiska effekten av utvidgningen.
- **Europeiskt regionalt samarbete** i form av **gränsöverskridande och transnationella program**. Programmen bör ta itu med de särskilda problem som finns när det gäller att åstadkomma en konkurrenskraftig och hållbar ekonomi i områden som delas av nationsgränser. Tonvikten bör ligga på att främja sådant utbyte av erfarenheter och god praxis som bidrar till den ekonomiska integrationen i hela EU och till en mer harmonisk och balanserad utveckling.

Mot bakgrund av ovanstående ges här budgetuppgifter för avsnitt 2:

| ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN | 2006 (a) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1b. Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning | 38.7 91 | 47.5 70 | 48.4 05 | 49.1 20 | 49.2 70 | 49.4 10 | 50.1 75 | 50.9 60 |

3. Långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser: jordbruk, fiske och miljö

Med de nya medlemsstaterna (och flera i framtiden) kommer antalet konsumenter i Europeiska unionen att öka med 75 miljoner och antalet jordbrukare med fyra miljoner. Utvidgningen innebär en mycket större marknad, ökad konkurrens och en utmaning att uppfylla höga krav i fråga om kvalitet, produktsäkerhet och miljöskydd. Medlemsstaterna fattade tidigt beslut om att deras dyra och delvis motstridiga nationella politik skulle ersättas med en gemensam politik som regleras i fördraget. Anledningen till detta var att det förväntades bidra till att säkerställa den fria rörligheten för jordbruksprodukter och undvika snedvridning av konkurrensen inom EG, vilket skulle främja en stabil försörjning och öka konkurrenskraften på de inre och yttre marknaderna.

Sedan dess har politiken utvidgats till att omfatta fler frågor som är viktiga för allmänheten, t.ex. produktionskvalitet, miljö, djurskydd samt en levande landsbygd, som uppgår till 80 % av EU:s territorium. Nu stöds också jordbrukare som producerar och vårdar allmännyttiga varor på det mest effektiva sättet. Den gemensamma jordbrukspolitiken har under tidens gång faktiskt gett ett mervärde till en lägre kostnad än vad som skulle ha varit fallet om varje medlemsstat hade fortsatt att driva sin egen jordbrukspolitik.

I juni förra året fattades det beslut om en grundläggande reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Reformen håller nu på att kompletteras med ett andra paket, som ska följas av ett förslag om socker i mitten av 2004. Detta ska garantera stabila ramar för sektorn fram till 2013.

Reformen syftar till att förverkliga målen när det gäller konkurrenskraft, solidaritet och en bättre integrering av miljöhänsyn och är därför ett viktigt steg i utvecklingsstrategin från Lissabon och Göteborg. I reformen ingår följande:

- En betydande förenkling när det gäller marknadsstödjande åtgärder och utbetalning av direktstöd genom att direktstödet till jordbrukarna frikopplas från produktionen.
- Ytterligare förstärkning av åtgärder för utveckling av landsbygden genom en överföring av medel från marknadsstödjande åtgärder till landsbygdsutveckling via en minskning av direktstödet till större jordbruksföretag (modulering), vilket därmed kopplar samman de två pelare i GJP som kompletterar varandra när det gäller att främja en hållbar jordbruks- och landsbygdsutveckling.
- En mekanism för budgetdisciplin i enlighet med det beslut som Europeiska rådet har fattat om att fastställa ett tak för utgifterna för marknadsstödjande åtgärder och direktstöd för perioden 2007–2013.

Politiken för landsbygdsutveckling ska efter 2006 bidra till att förverkliga de förstärkta målen för en hållbar utveckling och kommer att inriktas på följande huvudmål:

- Öka konkurrenskraften inom jordbruket genom stöd till omstrukturering (t.ex. genom investeringsstöd till unga jordbrukare eller informations- och marknadsföringsåtgärder).
- Förbättra miljön och landsbygden genom stöd till fysisk planering, inklusive samfinansiering av åtgärder för landsbygdsutveckling kopplade till Natura 2000 för naturskyddsområden (t.ex. ekologiskt jordbruk, skogsvård och åtgärder till förmån för missgynnade områden).
- Öka livskvaliteten på landsbygden och främja en mer diversifierad ekonomisk verksamhet genom åtgärder som riktas till jordbrukssektorn och andra aktörer på landsbygden (t.ex. en kvalitativ omställning av produktionen, livsmedelskvalitet och upprustning av byar).

Den gemensamma fiskeripolitiken är förutsättningen för likabehandling och lika ekonomiska möjligheter för fiskare och olika kustområden i medlemsstaterna. Den blir också allt viktigare för att säkerställa ett långsiktigt hållbart fiske allt eftersom fiskbestånden krymper, med en balanserad hänsyn till ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter.

Sedan den 1 januari 2003 inriktas den nya gemensamma fiskeripolitiken mer på ett långsiktigt hållbart utnyttjande av levande akvatiska resurser, utifrån god vetenskaplig rådgivning och ett försiktigt förhållningssätt till fiskerinäring och vattenbruk. Den är nu fullt integrerad i EU-politiken för en hållbar utveckling.

För att förverkliga de politiska målen från Lissabon och Göteborg – att utveckla en EU-ekonomi som ger tillväxt och samtidigt inskränker de negativa miljökonsekvenserna – krävs ett fortlöpande engagemang för en hållbar resursanvändning och resursförvaltning och för miljöskydd. Miljöpolitiken ökar livskvaliteten och är samtidigt ett viktigt komplement till den inre marknaden. EU-medborgarna betraktar i allt högre utsträckning tillgång till en ren miljö som en rättighet och förväntar sig att EU ska garantera denna rättighet och samtidigt se till att medlemsstaterna genomför miljölagstiftningen på ett riktigt sätt. Inom ramen för dessa prioriteringar kommer följande verksamhet att vara viktig under perioden 2006–2012:

- Genomföra EU-programmet om klimatförändring, inklusive en rad åtgärder för att uppnå målet i Kyoto-protokollet i fråga om utsläpp av växthusgaser inom EU.
- Genomföra temastrategierna för de särskilda miljöprioriteringarna, t.ex. mark, luftkvalitet, bekämpningsmedel, marin miljö, stadsmiljö, hållbar resursanvändning och resursförvaltning samt återvinning av avfall.
- Genomföra handlingsplanen för miljöteknik för att utnyttja alla möjligheter med denna teknik och samtidigt minska trycket på naturresurserna, öka EU-medborgarnas livskvalitet och samtidigt stimulera konkurrenskraften och den ekonomiska utvecklingen samt ytterligare lyfta fram EU:s ledarposition i utvecklingen och tillämpningen av miljöteknik.
- Utveckla och genomföra nätverket Natura 2000 för naturskyddsområden för att bevara den biologiska mångfalden i EU, samt genomföra handlingsplanen för biologisk mångfald.

Med hänsyn till ovanstående måste gjorda åtaganden fullgöras och EU måste förvalta sina naturresurser som en omsättning av den europeiska modellen för tillväxt och sammanhållning när det gäller hanteringen av miljön.

Mot bakgrund av ovanstående ges här budgetuppgifter för avsnitt 3:

| ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN | 2006 (a) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 2. Långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser | 56.0 15 | 57.1 80 | 57.9 00 | 58.1 15 | 57.9 80 | 57.8 50 | 57.8 25 | 57.8 05 |

B. Ge full innebörd åt EU-medborgarskapet

1. Området med frihet, säkerhet och rättvisa

Frihet, säkerhet och rättvisa är centrala värden som tillhör de viktigaste delarna av den europeiska samhällsmodellen.

Till följd av att Stadgan om de grundläggande rättigheterna införts i det konstitutionella fördraget kommer EU att ha en juridisk skyldighet att se till att de grundläggande rättigheterna inte bara respekteras, utan också att de aktivt främjas.

Det är nu klart att frågor som rör invandring, asylfrågor samt kampen mot brottslighet och terrorism inte längre kan behandlas tillfredsställande genom åtgärder som vidtas endast på nationell nivå.

Att utveckla denna dimension i EU är därför den nya integrationsfrågan. Ett verkligt område med frihet, säkerhet och rättvisa är en nödvändig förutsättning för EU och en central del av det politiska projektet att utvidga unionen.

Genom EU-åtgärder garanteras en rättvis fördelning av ansvaret, även det ekonomiska, samtidigt som medvetenheten om gemensamma frågor och värden ökar, vilket i sin tur underlättar utformningen av gemensamma strategier.

Efter utvidgningen kommer antalet medborgare som förväntar sig att dra nytta av att leva i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa att öka till en aldrig tidigare skådad nivå. Utvidgningen kommer dessutom att innebära särskilda utmaningar, t.ex. när det gäller säkerheten vid EU:s yttre gränser.

i) Yttre gränser/invandring

- EU måste få till stånd en integrerad förvaltning av de **yttre gränserna**, så att laglig invandring kan välkomnas på ett samordnat sätt samtidigt som man skyddar sig mot olaglig invandring via de yttre landgränserna (ca 6 000 km) och de yttre havsgränserna (över 85 000 km) efter utvidgningen.

Ett viktigt mål på detta område är den europeiska byrån för hantering av de yttre gränserna, som ska bana väg för att det inrättas en europeisk gränsbevakningskår som har de medel som behövs för att hjälpa de nationella myndigheterna att sköta övervakningen och gränskontrollerna.

- EU måste även fortsättningsvis se till att de skyldigheter som rör internationellt skydd iakttas med avseende på migrationsflöden och asylsökande. En **gemensam asylnpolitik**

grundad på en rättvis fördelning av ansvar och ekonomiska bördor mellan medlemsstaterna kommer att garantera enhetliga villkor för mottagande av över 400 000 asylsökande per år i det utvidgade EU, samtidigt som den avskräcker dem som saknar skäl.

- En **gemensam invandringspolitik** för en effektiv hantering av den fortlöpande invandring som behövs för att tillgodose behoven på arbetsmarknaden. Med hänsyn till de demografiska förändringarna kommer invandrarna att bidra till ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och hållbar utveckling inom EU. EU måste därför vidta åtgärder inom ramen för detta politikområde för att stimulera och stödja medlemsstaternas insatser för att främja integration av medborgare från tredjeländer som är bosatta i deras länder.

En framgångsrik integrering av invandrare är därför både av betydelse för den sociala sammanhållningen och en förutsättning för ekonomisk effektivitet. Antalet medborgare från tredjeländer som redan är bosatta inom EU utgör totalt 14,3 miljoner och det beräknas att 1,5 miljoner tillkommer varje år.

Det finansiella stödet från EU bör komplettera och stödja medlemsstaternas insatser och inriktas på samordning inom områden där frågorna till sin natur är nationsövergripande.

Att få minst 5 % av de lagligt bosatta medborgarna från tredjeländer (10 % genom indirekt verkan) att medverka i program och verksamhet som bland annat kan gälla tillgång till service, självständighet i det sociala livet, upprättande av nätverk eller utbyte av god praxis mellan olika aktörer. Ett särskilt integrationsmål är också att erbjuda särskild service till 20 % av de nyanlända medborgarna från tredjeländer (introduktionskurser, språkkurser).

Att utforma ett gemensamt instrument för återsändning av olagligt bosatta medborgare från tredjeländer eller personer som olagligt har invandrat till EU är ett nödvändigt komplement till en långsiktigt hållbar invandringspolitik.

ii) Rättvisa/säkerhet

- Att garantera **säkerheten** genom att förebygga och bekämpa brottslighet och terrorism kommer även fortsättningsvis att vara en viktig fråga för EU. I prioriteringarna ingår åtgärder i syfte att utveckla och förstärka Europol och åtgärder för att stärka Europeiska polisakademins samarbete och utbyte med berörda aktörer, en starkare inriktning på brottsförebyggande åtgärder, särskilt nya former och sätt i fråga om grov och organiserad brottslighet samt åtgärder som ökar säkerheten som en förutsättning för de europeiska samhällenas administrativa, sociala och ekonomiska hållbarhet på lång sikt. Följande är exempel på EU-insatser:
 - Att ge 10 % av gruppen högre polistjänstemän utbildning via Europeiska polisakademien och indirekt 60 % av poliskåren i EU genom spridning av gemensamma utbildningsmoduler.
 - Att öka utbytet av relevanta uppgifter mellan nationella rättsvårdande myndigheter och Europol med 75 % fram till 2013.
- Ett **faktiskt område med rättvisa** är ett naturligt komplement till den fria rörligheten genom att den ger rättslig trygghet för transaktioner över nationsgränserna och behandlar juridiska problem över gränserna som involverar enskilda personer och familjer. Det behövs åtgärder som säkerställer faktisk rättvisa och ett nära rättsligt samarbete samt ett gemensamt förhållningssätt gentemot brottslighet som innebär att man inte tillåter några

säkra tillflyktsorter för brottslingar.

Eurojust kommer att förstärkas ytterligare i syfte att öka samordningen och samarbetet mellan utredare och åklagare som arbetar med grov internationell brottslighet.

2. Tillgång till grundläggande varor och tjänster

EU-medborgarna förväntar sig också att få tillgång till sådana allmännyttiga varor och tjänster som man förknippar den europeiska ekonomiska och sociala modellen med.

- EU kan tillföra ett mervärde när det gäller att skydda medborgarna mot sådana risker som naturkatastrofer och hälso- och miljökriser, när en medlemsstats egna åtgärder inte på ett effektivt sätt kan åtgärda risker som får gränsoverskridande konsekvenser eller när krisens omfattning kräver solidaritet på EU-nivå.
- En utveckling av insatserna på detta område innebär att man ökar kraven på säkerhet och trygghet i syfte att åstadkomma ren energi och rena transportsystem, samt att man tillämpar miljöstandarder för att garantera att de viktigaste naturtillgångarna (luft, vatten och mark) inte innehåller ämnen som kan skada hälsan.
- Enskilda medborgare förväntar sig att EU ska skydda dem mot stora katastrofer. På medellång sikt kommer EU alltmer att behöva öka sin kapacitet för att vidta åtgärder vid sådana katastrofer som de nationella resurserna inte klarar av, samt maximera effektiviteten när det gäller de resurser som finns i hela EU.
- Enskilda medborgare är som konsumenter beroende av att leverantörer och offentliga myndigheter garanterar att de varor och tjänster de erbjuds är säkra. Bättre information och tydliga budskap krävs för att medborgarna ska kunna göra riktiga val med tillräcklig sakkunskap i fråga om inköp och livsstil. EU måste tillsammans med de nationella myndigheterna engagera sig för att garantera varors säkerhet. Detta är särskilt viktigt när det gäller livsmedlens säkerhet, kvalitet och näringsvärde, de garantier som lämnas om hur livsmedlen framställs och hur relevant den information är som medborgarna får om de livsmedel de köper eller äter.
- Men hälsa föder också välstånd. Genom en bättre hälsouppllysning kan människor leva ett längre, bättre och mer produktivt liv, vilket också är en förutsättning för ekonomiskt välstånd. Enskilda människor förväntar sig tillförlitlig information och rådgivning om de viktigaste valen i fråga om hälsa. EU kan hjälpa de nationella myndigheterna att ge enskilda människor möjlighet att förbättra sin hälsa och underlätta patienternas tillgång till hälso- och sjukvård över gränserna. I en modern värld som präglas av tät och global transport och handel sprider sig hälsokriser snabbt över gränserna, vilket kräver gemensamma EU-åtgärder.
- I en europeisk samhällsmodell förväntar sig medborgarna också att ha tillgång till **adekvata bastjänster av allmännyttig karaktär**, t.ex. hälso- och sjukvård, utbildning, energiförsörjning, transporter, telekommunikation och posttjänster. Detta kan kräva gemensamma ramar som ger medlemsstaterna garantier så att de kan göra de relevanta politiska valen.

3. Att få medborgarskapet att fungera: främja europeisk kultur och mångfald

EU kommer snart att genomgå den mest omfattande utvidgningen genom tiderna. EU:s kulturella mångfald har redan ökat genom invandringen och befolkningsutvecklingen visar att denna utveckling kommer att fortsätta. I framtiden kommer EU därför att präglas av stor social och kulturell mångfald. Ömsesidiga kunskaper och ömsesidig förståelse mellan EU-medborgarna kommer att vara viktigt. EU-medborgarna måste veta och kunna uppleva vad de har gemensamt.

Ramarna för dialog och utbyte mellan medlemsstaternas medborgare i syfte att främja ömsesidig förståelse och en gemensam europeisk identitet samt åtgärderna för att främja ett europeiskt samhällsengagemang ska komplettera medlemsstaternas åtgärder och främja kulturell mångfald i ett EU med 25 medlemsstater och många minoriteter.

I detta ingår att stödja europeiskt kulturellt samarbete, att bidra till att undanröja hinder för transnationella utbyten och strukturer inom den europeiska audiovisuella branschen, att främja ungdomsutbyten, volontärtjänst och informellt lärande samt språkinläring och utbildning för språkinriktade personer inom branschen. Det är främst genom ungdomars medverkan som EU kommer att säkra sin framtid.

Andra exempel är följande:

- De hinder som finns för kulturellt samarbete på EU-nivå – t.ex. genom cirkulation av olika typer av konstverk och kulturaktörer, upprättande av nätverk mellan museer, operahus eller andra kulturinrättningar – beror på fragmenteringen mellan medlemsstaterna.
- Situationen är liknande när det gäller omsättningen av europeiska filmer och tv-program, på grund av språkliga, kulturella och sociala förutsättningar. Den europeiska audiovisuella branschen är fortfarande till stor del uppbyggd på nationell grund och litar huvudsakligen till nationella marknader.

Följande mål skulle kunna fastställas:

Att väsentligt öka antalet medborgarinitiativ för interkulturell dialog och utbyte och antalet transnationella samarbetsprojekt, med 1 500 kulturinrättningar som arbetar i nätverk och som dagligen når ut till miljontals medborgare.

Att fram till 2013 öka andelen europeiska filmer som distribueras utanför ursprungsländerna från nuvarande 11 % till 20 % av marknaden, att fram till 2010 fördubbla antalet biografier som visar europeiska filmer och att fram till 2013 utbilda 35 000 personer inom den audiovisuella branschen.

Att genomföra 40 000 ungdomsprojekt (t.ex. ungdomsutbyten) och 5 000 projekt (utbildning, information och utbyte av god praxis) för ungdomsarbetare under programperioden samt öka deltagandet i Europeiska volontärtjänsten till 10 000 volontärer per år.

Med detta kommer ett stort steg att tas mot att förverkliga EU-målet att uppnå enhet i mångfalden.

Mot bakgrund av ovanstående ges här budgetuppgifter för avsnitt 4:

| ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN | 2006 (a) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 3. Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa | 1.381 | 1.630 | 2.015 | 2.330 | 2.645 | 2.970 | 3.295 | 3.620 |

C. EU som global partner

Med över 450 miljoner invånare och en fjärdedel av världsproduktionen bör EU med 25 och snart 27 medlemsstater utöva ett betydande inflytande över de långsiktiga politiska och ekonomiska val som styr välbefinnande och stabilitet i EU och övriga världen, och som i sin tur påverkar européernas välbefinnande och säkerhet.

Det finns dock en klyfta mellan EU:s ekonomiska ställning och dess politiska inflytande. EU är ingen stat, men genom en samstämmig politik i fråga om yttre förbindelser kan dock dess inflytande öka långt utöver vad enskilda medlemsstaterna kan uppnå, även om de samlas kring parallella handlingslinjer.

EU har utformat ett brett men ofullständigt spektrum av instrument när det gäller yttre förbindelser i form av en gemensam handelspolitik, samarbete enligt bilaterala och multilaterala avtal, utvecklingssamarbete, humanitärt och ekonomiskt bistånd samt externa aspekter på den interna politiken (t.ex. energi, miljö, transport, rättsliga och inrikes frågor).

EU:s externa verksamhet, inklusive den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, den gemensamma handelspolitiken och samarbetet med tredjeländer, ger rammar både för att integrera alla EU-instrument (med beaktande av deras specifika institutionella och operationella karaktär) och för att gradvis utforma en rad gemensamma insatser grundade på gemensamma ståndpunkter inom ramen för mer allmänna politiska förbindelser, inklusive säkerhetsfrågor.

Genom utvidgningen kommer EU att få ett ännu större ansvar som regional ledare och global partner. EU bör därför öka sina möjligheter att främja mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten samt att inrikta sig på att bekämpa fattigdom, både i grannländerna och genom sin multilaterala och bilaterala politik som främst inriktas på hållbar utveckling och politisk stabilitet. På så sätt kommer EU att uppnå en verklig samstämmighet mellan den interna och externa agenda, vilket bidrar till säkerheten och välbefinnandet i världen.

1. EU och grannskapspolitiken

EU:s roll som regional ledare är betydelsefull inte bara för själva EU och grannländerna, utan även som ett språngbräde för EU:s insatser för hållbar utveckling och stabilitet på internationell nivå. Genom att bygga vidare på de delar i de tidigare utvidgningarna som varit framgångsrika kommer det utvidgade EU att stabilisera sitt vidare grannskap och stödja dess utveckling genom nära samarbete och genom en så lämplig integration som möjligt efter behoven och möjligheterna i kandidatländerna och länder som inte är kandidatländer och deras närmaste grannar. Genom en liberalisering av handel och investeringar, en lämplig konvergens när det gäller regelverk och sammankoppling av transport-, energi- och kommunikationsnät med dem kommer deras egna inhemska utvecklingsstrategier att stödjas, vilka förblir nyckeln till framgång. Ett ökat samarbete på utbildningsområdet, som redan är en framgång i EU:s grannskapspolitik, kommer att vara viktigt för att stödja denna integration. En gemensamt beslutad invandringspolitik kommer att bygga på att det skapas arbetstillfällen

i emigrationsländerna och att lagligt bosatta invandrare integreras i det utvidgade EU. Denna stabilitetscirkel innebär därmed att det skapas en gemenskap som omfattar ”allt annat än institutioner”.

Miljö- och kärnsäkerhet och trygg energiförsörjning är också viktiga frågor för EU i förbindelserna med grannländerna. Olaglig invandring, organiserad brottslighet, olika typer av människohandel, terrorism och smittsamma sjukdomar utgör också allvarliga hot som kräver samordnade åtgärder tillsammans med dessa länder. En utvidgning av den inre marknadens fyra friheter till hela området samtidigt som säkerheten förstärks förutsätter omfattande samarbete och en hög grad av integration.

Utöver de särskilda intressen som förenar de medlemsstater som gränsar till EU:s grannländer i norr och söder, har EU även ett kollektivt intresse av att befästa demokratin och rättsstaten och att starkt uppmuntra till ekonomiska reformer och integration i det område som utgör EU tillsammans med Ryssland och dess grannar samt länderna på Balkan och vid Medelhavet till Persiska viken. Det är en enorm utmaning att utvidga fördelarna med en intensiv och balanserad handel mellan 25 EU-medlemsstater till hela detta område genom att integrera länderna i ett område som bygger på gemensamma värden och en större marknad uppbyggd kring sammankopplade nätverk och gemensamma regler och standarder. De ökade inkomstklyftorna och de skilda historiska erfarenheterna har skapat en betydande skiljelinje mellan EU och grannländerna. Denna klyfta måste överbryggas genom gemensamma ansträngningar under lång tid.

EU:s partner i öster och söder kan inte längre vänta med de politiska och ekonomiska reformer som ligger till grund för industrialisering/återindustrialisering och utveckling av de tjänster som behövs för att skapa de miljontals arbetstillfällen som krävs för att öka levnadsstandarden och ta itu med ungdomars frustration. För att få saker och ting att röra sig i rätt riktning är det viktigt att hålla Köpenhamnskriterierna i minnet som referens, villkoren för EU-samarbetet och EU-stödet och medlemsstaternas lojalitet till EU i bilaterala förbindelser med dessa länder.

I grannskapet och i den vidare omvärlden kan EU dock inte begränsa sig till ekonomiska och politiska frågor. EU måste också i ökad utsträckning kunna garantera stabilitet, förebygga konflikter och hantera kriser vid den egna tröskeln, som en sista utväg även genom att använda våld med stöd av FN-mandat.

2. EU som partner för hållbar utveckling

Det viktigaste bidrag som EU i detta stadium av sin integration kan göra för säkerheten i världen är att aktivt arbeta för en hållbar utveckling genom ett globalt ekonomiskt styre och genom sina bilaterala förbindelser.

Som ekonomisk aktör på det internationella planet kan EU effektivisera det globala styret genom att ta upp frågor om hållbar utveckling i hela världen genom en kombination av internationellt samarbete och en god intern politik. Samarbetet med utvecklingsländerna kommer att inriktas på att utrota fattigdomen och – enligt de åtaganden som gjorts på multilateral nivå – kan och bör EU lämna ett omfattande och samstämmigt bidrag till framstegen mot att förverkliga utvecklingsmålen i millenniedeklarationen, som fastställdes av FN:s generalförsamling 2000. En gemensam utvecklingspolitik inriktad på kampen mot fattigdom skulle ge de lämpliga ramarna.

Det utvidgade EU är redan nu en ledande handelsmakt, den största biståndsgivaren och en aktiv partner i förhandlingarna om multilaterala normer, men kommer att få en allt viktigare

roll och ett allt större inflytande inom de tre pelare som utgör det ekonomiska styrsystemet – handel, finanser och normgivning – när EU överallt ser till att ha en enda representation för yttre förbindelser.

Genom att främja gemensamma ståndpunkter antagna med kvalificerad majoritet kommer man att säkerställa en riktning i de multilaterala förhandlingarna och ge styrelseformerna en välbehövlig samstämmighet.

Men enhetligheten i det utvidgade EU och samstämmigheten i EU:s verksamhet när det gäller globala ekonomiska frågor kommer när allt kommer omkring att bygga på en bred konsensus inom EU om en europeisk utvecklingsmodell som är förenlig med öppna och konkurrenskraftiga marknader.

EU:s ekonomiska stöd och de bilaterala handelsförmånerna skulle öka betydligt genom en sådan enhetlig medverkan i multilaterala ekonomiska styrorgan, t.ex. Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och FN:s ekonomiska byråer. Värdet av varje utgift i euro skulle i detta avseende öka betydligt.

3. EU som global partner

EU bör ta sitt fulla ansvar för det globala politiska styret till stöd för en effektiv multilateralism. EU bör också bidra till den strategiska säkerheten i enlighet med den europeiska säkerhetsstrategi som Europeiska rådet godkände i december 2003. Det handlar om att dels skydda mot olika typer av hot, dels garantera civilskyddet och skydda befolkningen i och utanför EU.

Strategisk säkerhet: Inför fundamentala hot – terrorism, spridning av massförstörelsevapen, sammanstörtade stater, interna och regionala konflikter – måste EU verka i sin region för den internationella ordningen och för frontinsatser utanför EU:s gränser (t.ex. genom insatser vid krishantering). För dessa insatser krävs en lämplig kombination av civila och militära medel.

Civil säkerhet: I dagens öppna och instabila värld utsätts civilbefolkningen alltmer för sådana risker som konflikter, nationella katastrofer och pandemier. I EU som en världsdelen utan gränser kan konsekvenserna av sådana risker och hot dyka upp. I linje med den roll EU har som ledande partner för att främja en hållbar utveckling, mänskliga värden och globala styrelseformer måste EU också vidta lämpliga externa åtgärder och effektivt stödja de internationella insatserna, som inte bara påverkar civilbefolkningens fysiska säkerhet och utvecklingsmöjligheter, utan även den allmänna säkerheten och stabiliteten.

För att öka EU:s kapacitet i detta avseende måste ytterligare ansträngningar göras för att öka de tillgängliga resurserna och sammanföra dem på ett mer effektivt sätt. För att stärka den militära kapaciteten måste den säkerhetsrelaterade forskningen öka och den civila krishanteringen förstärkas, liksom resurserna när det gäller diplomati och underrättelsetjänst.

EU-stödets mervärde

De komparativa fördelarna med en EU-strategi för externa krisåtgärder illustreras väl av fallen i västra Balkan, Afghanistan och Östtimor.

På västra Balkan bidrog EU-stödet till att stödja den närhetspolitik som stabilitets- och associeringsprocessen utgör. Både tack vare de stora belopp som gavs till regionen och stödets karaktär – som huvudsakligen inriktades på åtgärder för att stabilisera demokratin

(flyktingars återvändande, institutionsuppbyggnad, mänskliga rättigheter och rättsstaten) – har EU åstadkommit något som troligtvis inte skulle ha kunnat ske via kombinerade åtgärder genom enskilda medlemsstaters bilaterala program.

EU-stödet till Afghanistan uppvisar en sådan samstämmighet som inte skulle kunna åstadkommas även med den bästa samordningen av enskilda nationella program. Under 2001 gjorde EU ett enda omfattande åtagande för fem år. Villkoren för detta långsiktiga åtagande anges i ett landsstrategidokument och en årlig översyn ger den flexibilitet som krävs för att stödet ska kunna anpassas efter situationen på fältet.

EU-insatserna i Östtimor har rent konkret bidragit till att landet har kunnat ta sig igenom de första fem svåra åren av självständighet.

4. Bidrag från olika politikområden

Vägen mot en gemensam samarbets- och biståndspolitik kräver också ett bättre bidrag från olika politikområden för att förbättra samstämmigheten i de bilaterala förbindelserna eller i internationella institutioner som för varje partnerland, region eller institution utformar en lämplig strategi enligt EU:s prioriteringar, partnernas behov eller globala utmaningar, samt att omsätta detta i de mest effektiva typerna av instrument.

När det gäller grannländerna kommer bidragen från olika politikområden främst att inriktas på att dela med sig av stabilitet och välstånd och att beakta den viktiga påverkan på EU:s interna politik. För övriga länder kommer strategin bland annat att bero på en bedömning av EU:s och partnernas intressen samt på den geopolitiska situationen.

Genom att man upprättar en enda strategi och en enda programplanering för varje partnerland och tema, som ska leda till ett samordnat och samfinansierat genomförande, bör man också bana väg för effektiva kompletterande åtgärder mellan EU och medlemsstaterna. En gemensam utvecklingspolitik skulle ge de lämpliga ramarna.

Mot bakgrund av ovanstående ges här budgetuppgifter för avsnitt 5:

| ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN | 2006 (a) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 4. EU som global partner | 11.232 | 11.400 | 12.175 | 12.945 | 13.720 | 14.495 | 15.115 | 15.740 |

II. ANPASSA RESURERNA TILL MÅLEN

En god finansiell planering innebär att resurserna anpassas till behoven. Eftersom de finansiella resurserna är begränsade handlar beslut huvudsakligen om att välja och prioritera.

Detta meddelande innehåller en redogörelse för hur EU kan förverkliga sina mål. Det ger en beskrivning av ett politiskt projekt som grundas på nyckelbegreppet hållbar utveckling: god förvaltning av EU:s naturresurser, uppbyggnad av konkurrenskraft och solidaritet, trygghet och välstånd för EU:s medborgare.

För att EU:s prioriteringar och avsiktsförklaringar ska bli till handling krävs det insatser både på nations- och EU-nivå. Inte på någon av dessa två nivåer finns alla svar. Men om EU ska kunna bidra måste unionen ges en tillräckligt stor budget.

När de offentliga finanserna på nationell nivå står under stark press är kraven på att EU åläggs stramhet och återhållsamhet i högsta grad motiverade. Men att lägre utgifter på EU-nivån skulle borga för bättre värde för pengarna är en illusion. Varje euro som betalas ut från EU:s budget kan tjäna in flera euro på nationsnivå, vilket sammanhållningspolitiken redan har visat (se avsnitt A.2).

Av EU:s budgetutveckling på senare år framgår att en åtstramning har skett. Men klyftan mellan kraven på EU och de resurser EU förfogar över har blivit alltför stor. Att ålägga EU talrika mål och sedan vägra att tillhandahålla de resurser som krävs är liktydigt med att tvinga EU utstå motiverad kritik från medborgare som ser sina rättmätiga förväntningar gå upp i rök.

1. Ansvar för befintliga åtaganden

Taket för åtagandebemyndiganden enligt den nuvarande budgetplan kommer 2006 i ett 25-stats-EU att ligga på 1,11 % av EU:s BNI (bruttonationalinkomst). Åtaganden inom ramen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) torde lägga i genomsnitt 0,03 % av BNI till detta.

Kostnadsutvecklingen för perioden 2007–2013 beror delvis på följande beslut och förutsättningar:

- Europeiska rådets beslut om utgifter för det marknadsrelaterade stödet och direktstödet till jordbruket fram till 2013.
- Sammanhållningspolitiken för de tio nya medlemsstaterna, som ligger på en väsentligt lägre nivå än för EU-15, kommer att innebära högre utgifter.
- Den planerade anslutningen av ytterligare två nya medlemsstater med stor jordbrukssektor och väsentligt lägre inkomst per capita kommer utan tvekan att leda till ökade utgifter med stöd av gemenskapens regelverk.
- På många EU-politikområden, t.ex. inre marknaden, konkurrens, tull, statistik, transport, kärnsäkerhet, AV-medier, ungdom, kultur och information, grundar sig behoven av resurser direkt på fördragen och EU-lagstiftningen.

Det bör också noteras att en annan betydelsefull förändring är ”budgetiseringen” av Europeiska utvecklingsfonden (EUF) med sikte på att öka samstämmigheten och effektiviteten i EU:s utvecklingspolitik.

Dessa åtaganden kan inte åsidosättas. Vidare kan man inte bortse från det trängande behovet av att skjuta till finansiering för att stödja konkurrenskraft för bättre tillväxt och sysselsättning, för att utveckla området medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa eller göra EU till en effektiv global partner.

Med ett tak på ca 1 % av BNI klarar man inte Europeiska rådets åtaganden att stödja jordbruket, att utvidga sammanhållningspolitiken till tio nya medlemsstater och behålla nuvarande nivåer inom andra politikområden, för att inte tala om de nya prioriteringarna. Under sådana förutsättningar skulle EU tvingas:

- inskränka insatserna i fråga om externt stöd,

- minska stödet till landsbygdsutveckling, som är ett centralt mål i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken,
- ge upp internationella åtaganden och utfästelser,
- drastiskt minska sammanhållningsstödet i nuvarande medlemsstater för att tillgodose större problem med en eftersläpande utveckling, arbetslöshet och social utestängning,
- ta tillbaka åtaganden som redan gjorts, den nya grannskapspolitiken eller rättsliga frågor och säkerhetsfrågor, och äventyra ytterligare utvidgningar.

Annars måste nedskärningar göras över hela linjen, ingångna överenskommelser måste rivas upp, inklusive de belopp som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Bryssel i oktober 2002 och särskilt omläggningen av den gemensamma jordbrukspolitiken mot landsbygdsutveckling.

Kort sagt skulle EU vara tvunget att avsäga sig dessa uppgifter.

2. De nya budgetkraven

De omfattande utmaningar som redovisas ovan skulle kräva en mycket kraftig höjning av finansieringsmöjligheterna på EU-nivå. Men de går att klara även med nuvarande tak med hjälp av en kombination av omfördelning mellan olika prioriterade utgifter, noggranna kostnadsberäkningar och bara små höjningar av den nuvarande budgeten. En trovärdig plan som tillgodoser EU:s behov går att åstadkomma med nuvarande budgetregler, dvs. ett tak för egna medel på 1,24 % av BNI.

Ett sådant upplägg skulle innebära följande:

- En fullständig infasning av de nya medlemsstaterna på områdena jordbruk, fiske och förvaltning av andra miljöresurser samt genomförande av reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken.
- En höjning av anslagen till konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning med inriktning på forskning och utbildning samt EU-nätverk.
- Tillräckliga resurser för att klara solidaritetsåtaganden och fokusera på tillväxt och sysselsättning efter utvidgningen.
- Nya insatser på området medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa.
- EU blir en effektiv grannstat och en starkare global partner i arbetet med att förverkliga målen i millenniedeklarationen.

Detta resultat innebär att ett tak på 1,24 % av BNI iakttas, men att det görs omfördelningar i budgeten som ger utrymme för nya prioriteringar. En väsentlig andel av EU:s resurser kommer att gå till målen ”konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning” (16 %) och ”EU som global partner” (7 %).

Den fastställda övre gränsen för sammanhållningstransfereringar på 4 % bibehålls och belopp överförda till de nya instrumenten för landsbygdsutveckling och fiskeripolitiken ingår.

Europeiska utvecklingsfonden skulle integreras i EU-budgeten. Den svarar nu för 0,03 % av BNI.

För att optimera användningen av resurserna och utveckla effektivare mekanismer för genomförandet kommer resurstilldelningen att trappas upp under perioden, vilket är normalt förfaringssätt.¹

Denna tröskel är en kompromiss mellan behov och budgetstabilitet. Det räcker inte för att klara vissa behov som ständigt påtalas och ger inte EU möjlighet att bidra till att tillgodose dessa behov. De offentliga investeringarna i forskning i medlemsstaterna planeras att öka upp till 0,88 % av BNP fram till 2010, vilket ligger under målet på 1 % som fastställts för de offentliga utgifternas andel av målet på 3 %. Skillnaden på 0,12 %, som måste bäras av EU:s budget, täcks endast delvis av detta scenario. På liknande sätt skulle EU kunna bidra mer till de 600 miljarder euro som krävs för att bygga de transeuropeiska näten eller utvidga utbytesprogrammen på utbildningsområdet till en större andel studenter och personer vid universiteten. EU skulle kunna svara för en större del av de åtaganden medlemsstaterna gjorde i Monterey. Slutligen skulle omkring tre miljarder euro kunna planeras för säkerhetsrelaterad forskning. På alla dessa områden skulle EU-insatserna ge verkliga fördelar och lätta bördan för de nationella budgetarna. Alternativa ramar på 1,30 % skulle ha inneburit att EU på ett bättre sätt hade kunna tillgodose dessa behov och fortfarande vara återhållsam.

I följande tabell åskådliggörs den uppläggning som redovisas ovan.

¹ Åtagandebemyndigandena skulle i genomsnitt uppgå till 1,22 % under perioden. Betalningarna skulle i genomsnitt uppgå till 1,14 % (inklusive EUF).

ÖVERSIKT ÖVER DE NYA BUDGETRAMARNA 2007-2013

Miljoner euro i 2004 års priser

| ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN | 2006 (a) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Hållbar tillväxt | 47,582 | 59,675 | 62,795 | 65,800 | 68,235 | 70,660 | 73,715 | 76,785 |
| 1a. Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning | 8,791 | 12,105 | 14,390 | 16,680 | 18,965 | 21,250 | 23,540 | 25,825 |
| 1b. Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning (b) | 38,791 | 47,570 | 48,405 | 49,120 | 49,270 | 49,410 | 50,175 | 50,960 |
| 2. Hållbar förvaltning och skydd av naturresurser | 56,015 | 57,180 | 57,900 | 58,115 | 57,980 | 57,850 | 57,825 | 57,805 |
| Därav: Jordbruk - Marknadskostnader och direkt stöd | 43,735 | 43,500 | 43,673 | 43,354 | 43,034 | 42,714 | 42,506 | 42,293 |
| 3. Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa | 1,381 | 1,630 | 2,015 | 2,330 | 2,645 | 2,970 | 3,295 | 3,620 |
| 4. EU som global partner (c) | 11,232 | 11,400 | 12,175 | 12,945 | 13,720 | 14,495 | 15,115 | 15,740 |
| 5. Administration (d) | 3,436 | 3,675 | 3,815 | 3,950 | 4,090 | 4,225 | 4,365 | 4,500 |
| Kompensation | 1,041 | | | | | | | |
| Totala åtagandebemyndiganden | 120,688 | 133,560 | 138,700 | 143,140 | 146,670 | 150,200 | 154,315 | 158,450 |

| Totala betalningsbemyndiganden (b) (c) | 114,740 | 124,600 | 136,500 | 127,700 | 126,000 | 132,400 | 138,400 | 143,100 | Genomsnitt |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|
| Betalningsbemyndiganden i % av BNI | 1.09% | 1.15% | 1.23% | 1.12% | 1.08% | 1.11% | 1.14% | 1.15% | 1.14% |
| Marginal | 0.15% | 0.09% | 0.01% | 0.12% | 0.16% | 0.13% | 0.10% | 0.09% | 0.10% |
| Tak för egna medel i procent av BNI | 1.24% | 1.24% | 1.24% | 1.24% | 1.24% | 1.24% | 1.24% | 1.24% | 1.24% |

(a) 2006 års utgifter enligt den nu gällande budgetplanen har fördelats enligt den föreslagna nya uppdelningen för att underlätta jämförelser.

(b) Detta innefattar från och med 2006 utgifter för solidaritetsfonden (1 miljard euro 2004 i löpande priser). Motsvarande betalningar beräknas dock först från 2007.

(c) Europeiska utvecklingsfonden väntas bli integrerad i den allmänna budgeten med verkan från 2008. Åtaganden för 2006 och 2007 redovisas endast som jämförelse. Betalningar för åtaganden som ingåtts före 2008 är inte medräknade.

(d) Detta omfattar administrativa utgifter inom andra institutioner än kommissionen, pensioner samt utgifter för Europaskolorna. Kommissionens administrativa utgifter har däremot fördelats på utgiftsrubrik 1-4.

III. MÅLUPPFYLLELSE: INSTRUMENT OCH STYRELSEFORMER

För att politiken ska lyckas krävs det effektiva genomförandeinstrument och, mer allmänt, ett ändamålsenligt system för ekonomisk styrning. Här ingår en lämplig arbetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna, konsekvent och fokuserat arbete mot gemensamma mål, samförstånd och partnerskap mellan aktörerna samt ambitionen att göra genomförandeinstrumenten samstämmiga och enkla.

Arbetet bör inriktas på följande:

- **Inriktning av EU:s resurser** på ett fåtal viktiga initiativ: ökad ekonomisk insyn, utrymme för ökad kvalitet och kostnadseffektivitet, bättre uppföljning av mervärdeseffekter på EU-nivå.
- Konsekvens mellan olika strategiska mål och instrument.
- **Partnerskap** mellan alla inblandade aktörer, särskilt mellan EU och berörda medlemsstater.

För bättre resultat är det inte bara viktigt att stärka samarbetet utan också att **förenkla instrumenten och ersätta nuvarande** komplicerade beslutsgång och instrument på både lokal nivå, regional nivå och EU-nivå.

Mot bakgrund av ovanstående finns två huvudåtgärder:

- En färdplan
- Enklare utbetalningsinstrument

A. En färdplan

En färdplan bör omfatta mål, instrument och indikatorer samt en noggrann tidsplan för mätning av måluppfyllelse. Den ska vara inriktad på det överordnade målet hållbar utveckling och grundas på ett harmoniskt samspel mellan tillväxt, sammanhållning och miljöhänsyn.

Såsom förklarats ovan kretsar de **strategiska målen** (t.ex. att förstärka EU-insatserna inom forskning och teknisk utveckling) kring fem **specifika mål** (t.ex. att upprätta stödformer för enskilda forskarlag) och vid behov ytterligare detaljerade **åtgärder** (t.ex. specifika projekt inom nanoteknik).

Genomförandet ska verkställas med **instrument** (lagstiftning, samordning, utbetalningar) som kopplas till **resultatindikatorer** och tillräckliga **incitament** för att garantera goda resultat.

Arbetet med de strategiska målen för en hållbar utveckling, i enlighet med Lissabonprocessen, måste bedrivas genom insatser både på medlemsstatsnivå och på EU-nivå.

Färdplanen bör därför vara ett gemensamt program som omfattar åtgärder och finansiering såväl på nationell nivå som på EU-nivå. Tillsammans med medlemsstaterna bör man inleda en process för att komplettera de prioriteringar och mål som föreslagits med en detaljerad handlingsplan och tidsplan för användningen av de politiska instrumenten och med en mekanism för effektiv övervakning av genomförandet. Denna process ska kunna garantera att

alla berörda parter är fullt engagerade i att förverkliga de fastställda målen. Den skulle kunna ligga till grund för utarbetandet av översynen av Lissabonstrategin efter halva tiden.

EU:s och medlemsstaternas resultat bedöms för närvarande varje år i samband med Europeiska rådets vårmöte. För att Europeiska rådet ska kunna ge vägledning har kommissionen redan sammanfört sina rapporter på olika områden till en enda rapport (vårappen) och strömlinjeformat arbetet med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsriktlinjerna.

Detta arbete skulle kunna förbättras och effektiviseras på följande sätt:

- Samspelet mellan de insatser och budgetanslag som verkställs på medlemsstatsnivå och dem på EU-nivå måste bli bättre och tydligare.
- Mot denna bakgrund måste följande mätas:
 - Vilka bidrag medlemsstaternas budgetar och EU-budgeten kan lämna till att förverkliga de politiska mål och rekommendationer som anges i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och i riktlinjerna för sysselsättningen samt i den övergripande Lissabonstrategin i allmänhet.
 - Resultaten av EU-åtgärder för att stimulera/rikta användningen av fonden för tillväxtjustering (se punkt IV.C nedan). Detta skulle innebära att EU kunde justera prioriteringar för att tillgodose nya behov och stödja detta genom budgetmedel.

På detta sätt ger man också ett konkret stöd till EU:s system för ekonomisk styrning samtidigt som full hänsyn tas till konsekvenserna av de åtgärder som krävs för att nå de gemensamma målen. Detta kommer att leda till att sammanhållningspolitiken blir mer samstämmig med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och riktlinjerna för sysselsättningen, vilket innebär en bättre integrering i EU-arbetet för en hållbar tillväxt.

B. Enklare instrument för bättre resultat

För att förverkliga sina politiska mål förfogar EU över regelverk, samordning och budgetanslag. Den relativa finansieringsandel som faller på EU respektive medlemsstaterna är olika beroende på politikområde. Den utgör merparten av det ekonomiska stöd som tillfaller en sektor (t.ex. jordbruk) eller en väsentlig andel av resursallokeringen till ett visst mål (t.ex. sammanhållning för eftersläpande regioner). På andra områden kan EU-utgifterna vara mera begränsade i jämförelse med vad som kommer från medlemsstaterna. I så fall fungerar EU-insatser mera som katalysator.

Beroende på budgetanslagens funktion i förhållande till andra instrument som stöder den politik det gäller, kan olika modeller användas för att välja ut lämpliga finansieringsprojekt, för resursallokering, budgetinstrument och projektledning.

Tre iakttagelser är dock genomgående giltiga när det gäller utformning och genomförande av EU-stödprogram:

- Budgetinstrumenten måste uppfylla krav på enkelhet och konsekvens. Budgetstrukturen måste förenklas så mycket som möjligt, dubbling av instrument bör undvikas och bidragsmottagarna och förvaltningsmyndigheter måste ha en central punkt att vända sig till.

- Kommissionen bör behålla det politiska ansvaret att utforma de strategiska målen och budgetramarna för programmen, men begränsa antalet fall med direkt ansvar för genomförande och förvaltning.
- Resurserna och det administrativa arbete de medför måste stå i proportion till varandra.

Mot bakgrund av ovanstående kommer kommissionen att tillämpa följande principer:

- **Ett instrument per politikområde, en fond per program.** EU:s finansieringsinstrument kommer så långt det går att konsolideras och rationaliseras så att **varje politikområde** som omfattar driftsutgifter har ett **enda finansieringsinstrument** för alla typer av ekonomiska transaktioner. Små budgetposter kommer att slås samman till avdelningar i detta enda finansieringsinstrument, även om instrumentet grundar sig på fler än en rättslig grund.
- **Kommissionen kommer att överväga alternativ till intern direktförvaltning.** Genom en politisk bedömning och bedömning av kostnadseffektiviteten från fall till fall bör man kunna avgöra vilken verksamhet som kan a) skötas direkt av de vanliga avdelningarna, b) skötas genom byråer eller genomförandeorgan², både under kommissionens ledning och c) klassiska byråer för utläggning av EU-verksamhet, som funktionellt sett är oberoende av kommissionen, eller d) som sköts decentraliserat i samarbete med medlemsstaterna och/eller regioner.

Kommissionen har tagit ett helhetsgrepp på den administrativa styrningen, vilket kommer att leda till en strömlinjeformning och till de lämpligaste och mest kostnadseffektiva genomförandemekanismer. Om allt detta, som sammanfattas i bilaga 1, genomförs kan det leda till resultat- och effektivitetsvinster samt en mer konsekvent hantering av verkställande uppgifter.

Kommissionen kommer inom de närmaste månaderna att lägga fram utförliga förenklingsförslag utifrån de principer som redovisas ovan. Redan nu kan några exempel inom intern och extern politik ges.

i) Intern politik

- Nästa omgång program inom sammanhållningspolitiken bör utformas på ett sådant sätt att varje enskilt program finansieras via en enda fond, antingen Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) eller Europeiska socialfonden (ESF). I de medlemsstater som omfattas av sammanhållningsfonden skulle en förenkling och ökad samstämmighet uppnås genom att insatserna planeras inom samma ramar som insatserna inom ERUF.
- Alla åtgärder för landsbygdsutveckling kommer för alla regioner (inklusive de mindre utvecklade medlemsstaterna och regionerna) att samlas inom ett enda system för finansiering, programplanering, finansiell hantering och kontroll, med samma grad av koncentration som nu på de regioner som omfattas av konvergensprogrammen.
- Ett nytt finansieringsinstrument för miljön skulle ersätta de nuvarande finansieringsprogrammen för miljön.

² Rådets förordning (EG) nr 58/2003 av den 19 december 2002, EGT L 11, 16.1.2003, s. 1.

ii) Yttre förbindelser: En enklare konstruktion kommer att föreslås, som ska grundas på sex instrument och som ersätter de nuvarande över 100 instrumenten.

- Två nya instrument (som senare kan komma att slås ihop) kommer att täcka två grundläggande funktioner: ekonomiskt samarbete och utveckling å ena sidan, fred och säkerhet å den andra. Detta ska ersätta nuvarande flora av region- eller ämnesbaserade instrument och göra det möjligt att integrera EUF i EU-budgeten.
- Ett särskilt instrument för humanitärt bistånd kommer att bibehållas.
- Ett nytt (enhetligt) föranslutningsinstrument kommer att införas som ersättning för PHARE, ISPA och SAPARD³.
- Ett separat och nytt grannskapsinstrument behövs med sikte på samarbetet över gränserna mellan det utvidgade EU och grannländerna.
- Det makroekonomiska stödet förblir oförändrat.

Utforma ett nytt grannskapsinstrument

Det ligger i hela EU:s intresse att undvika att det uppstår nya skiljelinjer vid och kring de yttre gränserna samt att främja stabilitet och välbefinnande inom och utanför dessa yttre gränser. Det är av avgörande betydelse att EU gör gemensamma och samlade insatser för att förverkliga detta ambitiösa mål. Medlemsstaterna är inte så väl utrustade för att kunna ta itu med denna utmaning själva. Kommissionens förslag till nytt grannskapsinstrument kommer främst att inriktas på att främja en hållbar ekonomisk och social utveckling i dessa gränsregioner, säkerställa en smidig funktion och en trygg förvaltning av de framtida yttre gränserna, ta upp gemensamma utmaningar som EU och grannländerna står inför, t.ex. miljö, folkhälsa, förebyggande och kamp mot organiserad brottslighet samt att försöka få människor i EU-medlemsstaterna och EU:s grannländer att samarbeta.

Den transnationella delen i det nya grannskapsinstrumentet skulle införas på ett så enkelt sätt som möjligt genom en enda rättsakt, enligt principerna i de befintliga EU-programmen för transnationell verksamhet: partnerskap, flerårig programplanering och samfinansiering.

IV. NYA BUDGETRAMAR (2007–2013)

A. Omfatta en tillräckligt lång period

Den period som de nya budgetramarna omfattar måste vara så lång att den ger en enhetlig täckning, inom rimliga budgetgränser, för att slutföra infasningen av den reformerade EU-politiken och framgångsrikt integrera tolv nya medlemsstater.

Kommissionen och Europaparlamentet har en femårig tidsperiod. De framtida budgetramarna bör vara mer samstämmiga med denna institutionella rytm. Varje utskott bör medverka i arbetet med att slutföra utformningen av den del av budgetramarna som man sedan ansvarar för att genomföra. Utifrån denna erfarenhet skulle utskottet också ansvara för att lägga

³ I detta avseende kommer hänsyn att tas till de krav inom EU:s politikområden som de anslutande länderna måste uppfylla.

grunden till följande budgetramar. Parlamentet skulle bemyndiga och följa upp genomförandet av de årliga budgetarna inom de budgetramar utskottet har beslutat om.

Kommissionen föreslå dock en sjuårig övergångsperiod för perioden 2007–2013 innan man går över till en normal femårsperiod. Detta kommer att vara nödvändigt, eftersom utvecklingen när det gäller marknadsstödjande utgifter och direktstöd inom jordbruket (EU-25) har fastställts fram till 2013. Det nuvarande genomförandet av strukturfonderna samt vissa justeringar vid samtliga institutioner kommer också att ta tid att genomföra.

B. Klassificering av utgifter och utgiftsutveckling

Den nuvarande klassificeringen av utgifter i budgetplanen är i stor utsträckning ett arv efter upprättandet av den första budgetplanen och efterföljande planer. Den nuvarande budgetplanen är uppdelad i åtta utgiftsrubriker, eller elva om man räknar underrubrikerna. Eftersom resurserna under många rubriker och underrubriker är låsta till dessa rubriker blir systemet stelt, vilket gör att inga riktiga justeringar kan göras och att resurserna inte kan utnyttjas mer effektivt för att förverkliga EU:s politiska mål.

Målet budgetdisciplin (som visserligen är legitimt) överskuggar dock slutmålet att budgetmedlen ska användas till att förverkliga de politiska och ekonomiska målen.

Ett mer begränsat antal budgetrubriker avspeglar inte bara de allmänna politiska målen, utan ger även det handlingsutrymme som krävs för sådana förändringar som inte alltid exakt kan förutsägas tio år i förväg. I de nya budgetramarna föreslår kommissionen följande fem huvudsakliga utgiftsrubriker:

- (1) En första rubrik som syftar till att öka konkurrenskraften och sammanhållningen för en hållbar tillväxt, med två underrubriker:

1a) *Konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning.* Denna underrubrik omfattar utgifter för forskning och innovation, utbildning, EU-nätens säkerhet och miljövänlighet, stöd till en integrerad inre marknad med kompletterande åtgärder samt genomförandet av den socialpolitiska agendan.

1b) *Sammanhållning för tillväxt och sysselsättning* med utgifter som ska öka konvergensen i de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna, komplettera EU-strategin för hållbar utveckling utanför de mindre blomstrande regionerna samt stödja samarbetet mellan olika regioner.

- (2) *Långsiktigt utnyttjande och bevarande av naturresurser.* Utöver utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitikerna och den gemensamma fiskeripolitiken⁴, kommer den också att omfatta utgifter som hänger samman med miljön.

- (3) *Medborgarskap, frihet, säkerhet och rättvisa*, som omfattar åtgärder som gäller frihet, rättsliga och inrikes frågor samt medborgarskap⁵.

⁴ Till denna rubrik överförs medel från utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och från Fonden för fiskets utveckling (FFU), vilka för närvarande ingår under strukturfonderna. Motsvarande belopp som överförs kommer dock fortfarande att ingå i beräkningen av taket på 4 % för struktur- och sammanhållningsfonderna i de nya medlemsstaterna.

- (4) *EU som global partner*⁶.
- (5) Kommissionens administrativa utgifter kommer att kopplas direkt till driftsutgifterna, i enlighet med logiken för den verksamhetsbaserade budgeteringen, som redan ligger till grund för upprättandet av den årliga budgeten och som därför ingår i anslagen till var och en av de tidigare fyra rubrikerna. En ytterligare rubrik för *Administration* kommer att finnas kvar för utgifter för andra institutioner än kommissionen, pensioner och Europaskolor.

För samstämmighetens och öppenheten skall bör solidaritetsfonden tas upp i budgetramarna. Detta görs genom att solidaritetsfonden med tillhörande resurser läggs till i rubriken för sammanhållning (1b). Som i fallet med reserverna för katastrofhjälp och lånegarantier, som kommer att tas upp under rubriken *EU som global partner*, kommer klassificeringen inte att påverka motsvarande budgetförfaranden eller specifika handläggningsrutiner. Medlen tillhandahålls endast när de behövs.

C. Flexibilitet

Under en tioårsperiod fram till 2013 bör det vara möjligt att inom vissa gränser justera prioriteringarna i färdplanen.

- Förfarandet för översyn av utgiftstaken bör fortfarande vara huvudinstrumentet för att justera budgetramarna när betydande och definitiva förändringar i de politiska prioriteringarna dyker upp. Under den senaste tioårsperioden har det dock visat sig vara i det närmaste omöjligt att göra ändringar. Detta har bidragit till att det under årens lopp har införts olika särskilda instrument och lösningar i syfte att tillgodose nya prioriteringar eller brådskande krav. Kommissionen föreslår att det görs en behovsprövning, t.ex. i form av ett *trepartsmöte* mellan parlamentet, rådet och kommissionen, innan varje preliminärt förslag till budget läggs fram.
- Det årliga budgetförfarandet bör ge tillräcklig flexibilitet inom de fastställda budgetramarna så att kommissionen och budgetmyndigheten snabbt kan reagera vid nödsituationer på kort sikt eller vid oväntade politiska eller ekonomiska händelser. För de nya budgetramarna föreslår kommissionen att de befintliga instrumenten kombineras med en ny möjlighet till *flexibel omfördelning* som ersätter det nuvarande "flexibilitetsinstrumentet". Budgetmyndigheten skulle på så sätt och inom vissa gränser kunna omfördela anslagen mellan olika utgiftsrubriker, med undantag av anslagen till de fleråriga programmen för sammanhållning och landsbygdsutveckling. Dessa måste av nödvändighet fördelas mellan medlemsstaterna i början av perioden.
- Kommissionen föreslår även att utgifterna i högre grad ska kunna anpassas till förändrade omständigheter genom att det inrättas en *fond för tillväxtjustering* inom ramen för utgifterna för "hållbar tillväxt" under rubrik 1a. Detta skulle syfta till att på bästa sätt förverkliga de mål för tillväxt och sammanhållning som tagits upp i färdplanen för hållbar

⁵ Här ingår också gränsövervakning och asylpolitik, samhällsmedverkan, institutionsuppbyggnad, tillgång till allmännyttiga varor, livsmedelssäkerhet, folkhälsa och konsumentskydd, kultur och den audiobvisuella sektorn, ungdomsfrågor samt information och medborgardialog.

⁶ I denna rubrik ingår all extern verksamhet, inklusive föranslutningsinstrumenten, grannskapspolitiken, fattigdomsbekämpning, förebyggande och hantering av kriser i civilsamhället. Den kommer också att omfatta alla nuvarande reserver för *katastrofhjälp* och *långgarantier* [och Europeiska utvecklingsfonden när den väl har integrerats i EU-budgeten].

utveckling, möjliggöra den flexibilitet som behövs för att beakta ojämna framstegen i förverkligandet av målen i förhållande till färdplanen samt till att göra de justeringar som behövs för att klara av oförutsedda händelser som ger en stor eller en större inverkan än förväntat på tillväxten och sysselsättningen. Detta kommer också att innebära att EU kan reagera på kriser till följd av utvecklingen när det gäller ekonomi och handel på internationell nivå. Efter den årliga bedömningen av framstegen i förhållande till färdplanen vid Europeiska rådets vårmöte, kommer man att åtgärda bristerna i förverkligandet av målen i färdplanen genom att öka på utgiftsprogrammen i underrubrikerna för konkurrenskraft eller sammanhållning och främja investeringar och offentligt stöd för centrala projekt.

Upp till 1 miljard euro per år kommer att finnas under rubriken för konkurrenskraft för tillväxt och sysselsättning. Dessutom föreslås att man ska utnyttja anslagna men outnyttjade medel från de två sammanhållningsinstrumenten (ERUF och ESF) och då tillämpa ”N+2-regeln” upp till högst 1 miljard euro per år, som ska läggas till under *fonden för tillväxtjustering*.

V. FINANSIERINGSSYSTEMET

Kommissionen kommer att utarbeta lämpliga specifika förslag om egna medel i sin rapport om detta⁷ som kommer att läggas fram för rådet under sommaren 2004, men vill ändå ta upp två punkter i det nuvarande systemet för egna medel.

A. Systemet för egna medel

Det nuvarande systemet för egna medel har kritiserats för att inte vara tillräckligt tydligt för EU-medborgarna och för sitt begränsade finansiella oberoende, sin komplexitet och otydlighet.

Det nuvarande finansieringssystemet fungerar dock ganska bra ur finansiell synvinkel och har garanterat en smidig finansiering och samtidigt hållit de administrativa kostnaderna för systemet på en ganska låg nivå.

Ett sätt att åtgärda bristerna i det nuvarande systemet är att öka de skattebaserade medlen för finansieringen av EU-budgeten. En ganska betydelsefull och tydlig skatt som EU-medborgare och/eller näringsidkare skulle kunna betala, skulle delvis kunna ersätta BNI-bidraget. Genom detta skulle EU:s system för egna medel skifta från ett finansieringssystem som främst grundas på nationella bidrag till ett system som på ett bättre sätt återspeglar en union av medlemsstater och folk i Europeiska unionen.

Med hänsyn till graden av skatteharmonisering i EU skulle för närvarande tre huvudmöjligheter kunna övervägas: 1) en skatt på företagets inkomster, 2) en mervärdesskatt, eller 3) en energiskatt. Inte i något fall behöver skattebördan för medborgarna öka, eftersom EU-skatten skulle kunna kvittas mot en motsvarande minskning av skattesatsen i den nationella budgeten för samma typ av skatt eller av skattesatser för en annan typ av skatt. Detta skulle vara möjligt, eftersom de skattebaserade medlen delvis skulle ersättas, snarare än komplettera, de betalningar som medlemsstaterna för närvarande gör på grundval av sina

⁷ enligt beslutet om egna medel.

respektive BNI. Eftersom BNI-betalningarna skulle minska, skulle medlemsstaterna kunna sänka andra inkomstkällor med samma belopp utan att sätta budgetstabiliteten på spel.

Kommissionen planerar inte att föreslå några nya egna medel inom den närmaste framtiden. Den rapport om egna medel som kommissionen kommer att anta före sommaren 2004 kommer att innehålla en analys och slutsatser. Utifrån dessa slutsatser skulle man kunna börja arbeta med att skapa förutsättningar för nya egna medel som ersättning för en stor del av de nationella bidragen på medellång sikt.

B. Justering av obalanser i budgeten

Europeiska unionen är en solidarisk gemenskap med delar av budgeten som har tydliga solidaritetsmål samtidigt som fördelningen av andra delar av budgeten tillgodoser särskilda mål i motsvarande finansieringsprogram. Det kommer alltid att finnas nettobidragstagare och nettobetalare till EU-budgeten, trots att de politiska fördelarna gäller EU som helhet.

Det är dock klart att vissa obalanser kan vara bekymmersfulla. En justering av alltför stora obalanser kan därför framstå som nödvändig, förutsatt att den är av mycket begränsad karaktär.

En justeringsmekanism bör inriktas på att justera alltför negativa nettobalanser och innebära att medlemsstater med liknande möjligheter att bidra till EU-budgeten behandlas på ett rättvist sätt. Sedan mitten av 1980-talet har bara en medlemsstat en justering, som alla andra medlemsstater finansierar. Sedan 2002 har finansieringsandelen för fyra medlemsstater för denna kompensation minskat till 25 % av deras normala andel. Kommissionen föreslår att det införs en generell justeringsmekanism som dels justerar alltför höga budgetbördor i förhållande till det relativa välståndet (enligt slutsatserna från Europeiska rådets möte i Fontainebleau 1984), dels förhindrar att mekanismen blir alltför omfattande.

Som ytterligare ett resultat av utvidgningen kommer den nuvarande justeringen för en medlemsstat att öka betydligt och i motsvarande grad öka övriga medlemsstaters finansieringsbörda. Den kommer därför att tendera att skjuta över målet att justera en budgetbörda som är alltför stor i förhållande till landets relativa välstånd.

Om den nuvarande situationen inte åtgärdas ökar snedvridningen till fördel för en enda medlemsstat betydligt. Att bara avskaffa den nuvarande justeringen skulle dock inte godtas av alla medlemsstater och skulle heller inte leda till någon tillnärmning av nettobalanserna för medlemsstater på jämförbar välståndsnivå.

En generell justeringsmekanism som ersättning för den befintliga mekanismen skulle inriktas på att rätta till alltför stora nettobidrag i fråga om vissa på förhand fastställda trösklar för rimlig ”finansieringssolidaritet”, definierad som en procentuell andel av BNI, i enlighet med det relativa välståndet. Solidariteten måste förbli en hörnsten i EU. Därför bör effekterna av en ändrad, generell mekanism begränsas till att förhindra alltför stora och omotiverade skattebördor och alla medlemsstater bör bidra till denna mekanism.

Vissa parametrar behöver definieras för att en sådan mekanism ska kunna fungera på ett riktigt sätt, t.ex. de utgifts- och inkomstkategorier som ska beaktas, de trösklar över vilka nettobudgetbalanser (delvis) skulle kompenseras, procentuell andel av de alltför stora negativa obalanser som ska justeras samt med detta förknippade finansieringsbestämmelser. Alla medlemsstater ska bidra till denna mekanism.

Kommissionen kommer att lägga fram närmare förslag om detta i samband med det allmänna budgetpaketet, som kommer att behandla både inkomster och utgifter.

BILAGA 1

Principer för den administrativa styrningen: mindre direkt handläggning, bättre kontroll av genomförandet och ökad kostnadseffektivitet

En av de viktigaste principerna för de interna reformerna vid kommissionen är att kommissionens centrala förvaltning i framtiden ska inrikta sig på utveckling och övervakning av den politik som bedrivs med stöd av fördraget. Genomförandet av denna politik och andra genomförandeåtgärder på EU-nivå kommer om det är lämpligt att delegeras till andra organ.

Det är viktigt att delegeringen till andra organ än till kommissionens centrala förvaltning samordnas på ett riktigt sätt. De senaste besluten om delegering har visat att samstämmigheten måste förbättras och att kriterierna för detta bör förenhetligas. Kommissionen planerar därför att förstärka den övergripande samordningen när man i framtiden beslutar om att delegera en verksamhet (på något av de olika sätt som står till förfogande, jfr avsnitt III.B i meddelandet). När det gäller befintlig verksamhet som genomförs av externa/delegerade organ kommer kommissionen att följa en metod i flera steg, genom vilken man kommer att få tidigare beslut att stämma överens med de nya ramarna.

Följande sätt är möjliga:

(1) Delad handläggning tillsammans med medlemsstaterna eller delegering till nationella organ. Erfarenheterna på jordbruks- och sammanhållningsområdet ger redan värdefulla information i detta avseende. Två viktiga kriterier för att använda denna metod är: a) ett betydande lokalt innehåll, b) komplementaritet med regionala och nationella program.

(2) Delegering kan ske till följande organ:

a) Kontor: I samband med reformen införde kommissionen administrativa kontor. Hittills har kontoren utnyttjats för sådana genomförandeuppgifter som inte är direkt knutna till något program och inte har någon bestämd varaktighet. De har fördelen att de ger lägre driftskostnader och en större operativ flexibilitet genom en separat tjänsteförteckning och separata budgetposter. Kontoren lyder direkt under kommissionen.

b) Byråer: För närvarande omfattas olika typer av organ i denna kategori och deras funktioner varierar från tillhandahållande av stöd i form av yttranden och rekommendationer (t.ex. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet), till inspektionsrapporter (t.ex. Europeiska sjösäkerhetsbyrån) och antagande av beslut som är juridiskt bindande för tredje part (t.ex. Byrån för harmonisering inom den inre marknaden). I dessa byråer finns vanligen företrädare för kommissionen, medlemsstaterna och, i lämpliga fall, berörda tredje parter. Kommissionen har begränsat sin medverkan i dessa byråer, men har fortfarande fullt ansvar för resultaten. Genomförandebyråerna är däremot organ som lyder direkt under kommissionen och vilkas ställning regleras i en rådsförordning⁸.

⁸ Rådets förordning (EG) nr 58/2003 av den 19 december 2002, EGT L 11, 16.1.2003, s. 1.

Allt detta bör bedömas på nytt kring följande tre delar:

- (1) Genomförandet av uppgifter som följer av program av verkställande karaktär, under en bestämd tidsperiod, kan delegeras till genomförandeorgan. Kommissionen kommer fortfarande att utöva tillsyn över genomförandemekanismerna.
- (2) En självständigare byrå – anpassad till befintliga modeller – kan övervägas för icke bindande rådgivning eller när de uppgifter som läggs ut på byrån omfattar verksamhet som inte ingår i kommissionens direkta ansvar eller när kommissionens roll framstår som marginell. Vissa befintliga byråer utför uppgifter under mycket begränsad medverkan från kommissionen, trots att kommissionen har det fulla ansvaret för resultatet. Denna situation kräver därför en omedelbar översyn.
- (3) Ett kontor kommer att övervägas för nya genomförandeuppgifter utan någon bestämd varaktighet, eller för förberedande verksamhet utifrån vilken kommissionen kan fatta de juridiska beslut som kommissionen har ansvaret för.
- (4) Vissa befintliga byråer utför liknande uppgifter där kommissionen medverkar i mycket begränsad utsträckning, trots att kommissionen har det fulla ansvaret för resultatet. Denna situation kräver därför en omedelbar översyn.

BILAGA 2

FÄRDPLAN – ett exempel

| FÖRBÄTTRA KVALITETEN INOM DEN ALLMÄNNA OCH YRKESINRIKTADE UTBILDNINGEN I EU | | | |
|---|---|---|--|
| | Mål | Huvudsakliga åtgärder och instrument | Indikatorer för framsteg samt mål |
| 1 | Att öka kvaliteten inom den allmänna och yrkesinriktade utbildningen i EU | <p>EU-samordning: Europeiska områden för högre utbildning och yrkesinriktad utbildning: <i>Arbetsgrupper för målen, Bologna- och Köpenhamnsprocesserna, Internationella referensvärden för utbildningssystem.</i></p> <p>EU-utgifter: Stöd till transnationella partnerskap mellan institutioner, utbyte av god praxis, insamling och analys av statistik och indikatorer: <i>Ett enda instrument för allmän och yrkesinriktad utbildning (efter Sokrates- och Leonardoprogrammen).</i></p> | Antal partnerskap, framsteg i förhållande till fastställda referensvärden och indikatorer, införande av ramar för kvalitetssäkring inom den högre utbildningen och den yrkesinriktade utbildningen. |
| 2 | Att förbättra tillgången till utbildning under hela livet | <p>EU-lagstiftning: Beslutet om <i>Europass</i>. Uppföljning av rekommendationen om rörlighet.</p> <p>EU-utgifter: Ett enda instrument för allmän och yrkesinriktad utbildning (efter <i>Sokrates- och Leonardoprogrammen</i>).</p> | <p>Antal ungdomar och vuxna som deltar i transnationell verksamhet, i vilken omfattning systemet för överföring av utbildningsmeriter har införts och i vilken utsträckning det har införts instrument som främjar tydlighet (t.ex. tillägget till examensbeviset och <i>Europass</i>).</p> <p>Mål: 10 % av skoleleverna och lärarna ska medverka i transnationell verksamhet och europeiskt samarbete under perioden 2007–2013, tre miljoner praktikplatser för universitetsstudenter fram till 2010, 150 000 praktikplatser inom den yrkesinriktade utbildningen och 50 000 vuxna som utbildar sig eller undervisar utomlands per år senast 2013.</p> |
| 3 | Att öppna utbildningssystemen i EU för omvärlden | <p>EU-lagstiftning: Direktivet om tillträde för studerande och forskare från länder utanför EU.</p> <p>EU-utgifter: Erasmus Mundus, efterträdare till Tempusprogrammet.</p> | <p>Antalet studenter, praktikanter och forskare som kommer till EU.</p> <p>Mål: Över 11 000 stipendier så att studenter och forskare kan röra sig mellan EU och länder utanför EU under perioden 2004-2008.</p> |

