EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.6.2011
KOM(2011) 500 endelig

PART I

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Et budget for Europa 2020

{SEK(2011) 867 endelig}
{SEK(2011) 868 endelig}

Forord

Den Europæiske Union arbejder hver dag for 500 millioner EU-borgere. Jeg er overbevidst om, at den kan fungere som lokomotiv og sætte fornyet gang i den meget konkurrencedygtige, sociale markedsøkonomi i Europa og globalt. Til det formål har vi brug for et budget, der er innovativt. Et budget, der er tilpasset de nye realiteter i en globaliseret verden. Et budget, der kan tage dagens udfordringer op og skabe muligheder for i morgen.

Dette budget er innovativt. Jeg opfordrer alle til at se ud over de traditionelle udgiftsområder og fokusere på, hvordan vi via budgettet skal virkeliggøre målene i Europa 2020-strategien, som vi kollektivt har fastlagt. Det er derfor, vi bryder med princippet om ret til midler, hvor nogle offentlige myndigheder forventer, at de kan bruge midlerne, som de ønsker. Nu skal alle anmodninger tydeligt være knyttet til de mål og prioriteter, vi i fællesskab er enedes om. På den måde vil hver eneste euro, der bruges, tjene flere formål samtidigt. En euro kan være med til at styrke samhørigheden, fremme energieffektiviteten og bekæmpe klimaændringer samt fremme sociale mål, øge beskæftigelsen og mindske fattigdommen samtidigt. Det har en høj grad af løftestangseffekt på mange områder.

Overalt i Europa vælger regeringer, virksomheder og familier omhyggeligt, hvor de skal bruge deres penge. Det er på tide omhyggeligt at overveje, hvor der kan spares, og hvor der kan investeres i fremtiden. Vi er nødt til at være sparsommelige, og samtidig har vi også brug for investeringer med henblik på vækst i Europa.

Den Europæiske Union må klare sig med de midler, den har, samtidig med at den investerer i fremtiden. Vi har et relativt lille budget på ca. 1 % af Europas rigdom (målt i BNI), hvilket udgør en halvtredsindstyvende del af medlemsstaternes budgetter, men vi er nødt til at opnå store resultater med det budget og anvende hver eneste euro optimalt.

I dag træffer vi disse valg for tidsrummet 2014-2020.

Det EU-budget, vi foreslår, vil ikke koste skatteyderne mere, end det gør på nuværende tidspunkt. Til gengæld vil de få mere for pengene. Vi moderniserer EU-budgettet for at spare på visse områder, så vi kan bruge mere på prioriterede områder, der virkelig gør en forskel. Jeg fremlægger et ambitiøst budget på områder, hvor EU kan gøre en forskel. Det er et budget, der er baseret på en tværeuropæisk vision, hvor der fokuseres på, hvor vi kan udnytte synergieffekten ved at samle midlerne, og over hvilket der finansieres foranstaltninger, som det ville være dyrere at finansiere, hvis hver enkelt medlemsstat skulle gøre det alene.

Det nye budget bliver enklere, mere gennemsigtigt og mere rimeligt. Vi foreslår et budget, der kan mobilisere privat kapital. Og vi foreslår, at den måde, hvorpå budgettet finansieres, ændres ved, at der skabes nye indtægtskilder, der delvis erstatter de bruttoindkomstbaserede bidrag fra medlemsstaterne. Vi er overbevidst om, at det vil være en gunstigere løsning for familier og regeringer. Et budget til

fordel for integrationen. Et budget, hvor det undgås, at medlemsstaternes udgifter overlapper hinanden, og som giver en merværdi via synergieffekten af de foranstaltninger, som vi på europæisk plan kan beslutte ikke kan gennemføres uden dette europæiske perspektiv.

En stor del af budgettet er indrettet på Europa 2020-strategien med henblik på en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst og skal skabe job og sætte gang i økonomien. F.eks. skal de manglende led på energi-, transport- og informationsteknologiområdet finansieres via faciliteten for netforbindelser i Europa, således at det indre markeds integritet styrkes, og øst og vest, nord og syd forbindes, og der skabes en reel territorial samhørighed til gavn for alle. Budgettet skal investeres i viden og knowhow i Europa ved, at de beløb, der bevilges til almen og faglig uddannelse, forskning og innovation, øges. Disse områder er af afgørende betydning for Europas globale konkurrenceevne, således at vi kan udvikle morgendagens job og idéer. I en verden, hvor Europa konkurrerer med andre blokke, er det bedst at samle de ressourcer, vi har til rådighed, så vi kan skabe en meget konkurrencedygtig, social markedsøkonomi, der opfylder målene i Europa 2020-strategien. Vores økonomier er mere indbyrdes afhængige end nogensinde, og vi har således alle sammen interesse i at styrke det økonomiske opsving i hver eneste medlemsstat.

På samme måde understøtter den del af budgettet, der er afsat til landbruget, en reel fælles europæisk politik af strategisk betydning, hvor mere end 70 % af midlerne ikke længere kommer fra medlemsstaterne, og hvor en finansiering på EU-plan er billigere end 27 nationale landbrugspolitikker. Den fælles landbrugspolitik vil blive moderniseret for at garantere sikre og sunde fødevarer, beskytte miljøet og være til større gavn for små landmænd. Det illustrerer, hvordan en euro kan og skal tjene flere formål samtidigt.

Verden er blevet mindre. Skiftende alliancer og nye fremadstræbende magter medfører, at Europa skal gøre mere for at blive hørt. De midler, der skal bidrage til, at Europa beholder sin plads på den internationale scene, vil stige. Der vil blive brugt flere midler på vores nabolande og på at opfylde vores forpligtelser til at hjælpe de fattigste i verden. Det er en hård tid for os, men for dem er det den hårdeste nogensinde.

Et andet gennemgående emne i forslaget er solidaritet – solidaritet med de fattigste medlemsstater og regioner, solidaritet, når det drejer sig om at tackle udfordringen fra indvandring, solidaritet, hvad angår energisikkerhed, og solidaritet med befolkningerne i tredjelande.

Den generelle opfattelse af, at EU bruger de fleste af sine midler på tjenestemænd og bygninger, er forkert. Det er reelt kun 6 % af budgettet, der går dertil. Jeg mener imidlertid, at EU-institutionerne bør vise solidaritet med EU-borgerne i en tid, hvor der på alle niveauer kræves store besparelser og maksimal effektivitet. Det er derfor, der ikke vil ske en forøgelse af udgifterne til administration, og personalet i EU-institutionerne vil blive reduceret med 5 % over de næste syv år.

Jeg mener, vores forslag er ambitiøse, men ansvarlige. Vi skærer ned på nogle områder og øger de midler, der anvendes på prioriterede områder. Vi har modstået fristelsen til at foretage små ændringer, der ville føre til samme type budget som før. Frem for alt sigter vi mod at give EU-borgerne noget for deres penge.

Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og Kommissionen skal nu mødes for at omsætte disse forslag til en aftale. Jeg forventer mange vanskelige drøftelser de kommende måneder, men hvis alle parter udviser den ægte europæiske ånd, er jeg overbevidst om, at vi kan nå en aftale om et ambitiøst og innovativt budget, der vil have reel indvirkning på borgernes liv.

Jose Manuel Durão Barroso

Formand for Europa-Kommissionen

1. BAGGRUND

Kommissionen stod ved udarbejdelsen af sit forslag til Den Europæiske Unions fremtidige budget over for den udfordring, det er i den nuværende situation med økonomiske stramninger og budgetkonsolidering på nationalt plan at kunne finansiere det stigende antal politikområder, hvor EU kan være mere effektiv via en indsats på EU-plan. Det har fået EU til at fremsætte forslag til et budget med en tværeuropæisk vision, der skal sætte gang i vækststrategien Europa 2020. Dette forslag er innovativt, hvad angår kvaliteten af udgiftsforslagene, men også hvad angår den måde, hvorpå EU-budgettet bør finansieres fremover, eventuelt ved at dæmpe den direkte indvirkning på de nationale budgetter og skabe et reelt europæisk budget.

I kølvandet på den økonomiske og finansielle krise har Den Europæiske Union truffet betydelige foranstaltninger for at forbedre koordineringen af den økonomiske forvaltning med henblik på at understøtte det økonomiske opsving. Europa-Parlamentet og medlemsstaterne har erkendt fordelene ved at forvalte EU-landenes indbyrdes afhængighed ved hjælp af den strukturerede strategi, der er fastsat i det europæiske halvår for samordning af de økonomiske politikker. Den næste flerårige finansielle ramme er udformet således, at den støtter denne proces. Den giver en langsigtet vision af europæisk økonomi, der går videre end til nogle medlemsstaters nuværende finanspolitiske problemer. EU-budgettet er ikke et budget for "Bruxelles" – det er et budget for EU-borgerne. Det er af beskeden størrelse og er et budget, der investeres i medlemsstaterne for at skabe fordele for Den Europæiske Union og dens borgere. Det indgår som en del af EU's vækststrategi og kan have en stærk katalysator-virkning, navnlig når det anvendes til at nå målene i Europa 2020-strategien.

En intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst løber som en ledetråd gennem dette forslag. Kommissionen foreslår, at de beløb, der afsættes til forskning og innovation, uddannelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder, øges. Den foreslår, at der åbnes op for mere af potentialet på det indre marked ved at sikre, at der findes den infrastruktur, der er behov for, for at det indre marked kan fungere i det 21. århundrede. Den foreslår, at den fælles landsbrugspolitik gøres mere ressourceeffektiv således at den ikke blot fører til, at der skabes fødevarer af høj kvalitet, men også bidrager til forvaltningen af miljøet og bekæmpelsen af klimaændringerne. En andet gennemgående emne i forslaget er solidaritet – solidaritet med de fattigste medlemsstater og regioner ved at koncentrere den største del af de midler, der anvendes på samhørighed, om deres behov, solidaritet, når det drejer sig om at tackle udfordringen fra indvandring og håndtere katastrofer, solidaritet, hvad angår energisikkerhed, og solidaritet med befolkningerne i tredjelande, der har brug for vores støtte til at dække deres umiddelbare humanitære behov og deres langsigtede udvikling.

Kommissionen deler Europa-Parlamentets[1] bekymring over, at "den måde, hvorpå ordningen for egne indtægter har udviklet sig, ……. sætter uforholdsmæssig stor fokus på medlemsstaternes indbyrdes nettobalancer, hvilket er i strid med EU's solidaritetsprincip, udvander hensynet til den fælles europæiske interesse og i stort omfang negligerer den europæiske merværdi." Ved udarbejdelsen af disse forslag tilstræber Kommissionen at få EU's

[1] Europa-Parlamentets beslutning af 8. juni 2011 om investering i fremtiden: en ny flerårig finansiel ramme for et konkurrencedygtigt, bæredygtigt og inklusivt Europa.

finanser kørt ind på et andet spor ved at begynde at bevæge sig væk fra et budget, der er domineret af bidrag baseret på bruttonationalindkomst for derved at sikre, at EU-budgettet får en andel af reelt "egne indtægter", hvilket er mere i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, hvori det hedder, at budgettet fuldt ud skal finansieres af egne indtægter.

Ved udformningen af dette forslag til den næste flerårige finansielle ramme (FFR) har Kommissionen undersøgt, hvilke virkninger de nuværende udgiftsinstrumenter og -programmer har, i vid udstrækning hørt de berørte parter[2] og analyseret, hvilke muligheder der er, hvad angår udformningen af instrumenter og programmer inden for den næste flerårige finansielle ramme[3].

2. FORSLAGET TIL EN FLERÅRIG FINANSIEL RAMME (FFR)

Ved fastsættelsen af det samlede beløb, der foreslås til den næste flerårige finansielle ramme, har Kommissionen taget hensyn til Europa-Parlamentets synspunkt, at "fastfrysning af den næste FFR på 2013-niveauet ….. ikke er en realistisk mulighed … (og at) …. bevillingerne til den næste FFR skal forhøjes med mindst 5 %"[4]. Den har desuden været opmærksom på Det Europæiske Råds konklusioner[5] om, at det "er af afgørende betydning, at …… den kommende flerårige finansielle ramme afspejler den konsolideringsindsats, der ydes af medlemsstaterne for at bringe underskud og gæld ind i en mere bæredygtig gænge. Det Europæiske Råd, der respekterer de forskellige institutioners rolle og nødvendigheden af at opfylde EU's mål, vil på sit næste møde drøfte, hvordan det sikres, at udgifterne på europæisk plan yder et passende bidrag til dette arbejde."

Kommissionen er overbevidst om merværdien af udgifter på EU-plan. Udgifterne inden for den nuværende FFR udgør lige over 1 % af BNI i EU, hvilket er beskedent i forhold til de tværeuropæiske behov, som Europa-Parlamentet og Rådet regelmæssigt har indkredset. Kommissionen foreslår en finansiel ramme med 1,05 % af BNI i forpligtelsesbevillinger (1 % i betalingsbevillinger fra EU-budgettet). Yderligere 0,02 % i potentielle udgifter uden for FFR og 0,04 % i udgifter uden for budgettet vil bringe det samlede tal op på 1,11 %; dette omfatter finansielle beløb, der er afsat til kriser og nødstilfælde (som ikke kan forudses såsom humanitære interventioner) og udgifter, hvortil medlemsstaterne yder ad hoc-bidrag (f.eks. EUF, hvortil der anvendes en anden bidragsnøgle end den, der anvendes til EU-budgettet). Ved at fremsætte forslag om denne ramme har Kommissionen tilstræbt at sikre en korrekt balance mellem ambitioner og realisme.

---

2 Se f.eks. de nærmere oplysninger om høringsproceduren forud for vedtagelsen af gennemgangen af EU-budgettet på http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

3 Nærmere oplysninger om Kommissionens evaluering af udgifterne inden for den flerårige finansielle ramme for 2007-2013 og dens analyse af virkningerne af de nuværende forslag findes i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEK(2011) 868.

4 Europa-Parlamentets beslutning af 8. juni 2011 om investering i fremtiden: en ny flerårig finansiel ramme for et konkurrencedygtigt, bæredygtigt og inklusivt Europa.

5 Rådets konklusioner af 29.oktober 2010.

I overensstemmelse med fast praksis for den flerårige finansielle ramme fremsætter Kommissionen sit forslag udtrykt i fremtidige finansielle forpligtelser. Det indeholder desuden nærmere oplysninger om den forventede betalingsrytme for derved at gøre det mere forudsigeligt, hvilket er af særlig betydning i en periode med budgetkonsolidering, som kræver streng kontrol med betalingsniveauerne ved begyndelsen af næste periode.

Kommissionen har besluttet at fremsætte forslag om følgende flerårige finansielle ramme for tidsrummet 2014-2020:

FLERÅRIG FINANSIEL RAMME (EU-27)

(mio. EUR - 2011-priser)

FORPLIGTELSESBEVILLINGER	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	I alt 2014-2020
1. Intelligent og inklusiv vækst	**64 696**	**66 580**	**68 133**	**69 956**	**71 596**	**73 768**	**76 179**	**490 908**
heraf: social, økonomisk og territorial samhørighed	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Bæredygtig vækst: naturressourcer	**57 386**	**56 527**	**55 702**	**54 861**	**53 837**	**52 829**	**51 784**	**382 927**
heraf: markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Sikkerhed og EU-borgerskab	**2 532**	**2 571**	**2 609**	**2 648**	**2 687**	**2 726**	**2 763**	**18 535**
4. Et globalt EU	**9 400**	**9 645**	**9 845**	**9 960**	**10 150**	**10 380**	**10 620**	**70 000**
5. Administration	**8 542**	**8 679**	**8 796**	**8 943**	**9 073**	**9 225**	**9 371**	**62 629**
heraf: institutionernes administrative udgifter	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
FORPLIGTELSESBEVILLINGER I ALT	**142 556**	**144 002**	**145 085**	**146 368**	**147 344**	**148 928**	**150 718**	**1 025 000**
i procent af BNI	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
BETALINGSBEVILLINGER I ALT	**133 851**	**141 278**	**135 516**	**138 396**	**142 247**	**142 916**	**137 994**	**972 198**
i procent af BNI	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
UDEN FOR FFR								
Nødhjælpsreserve	350	350	350	350	350	350	350	2 450
Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen	429	429	429	429	429	429	429	3 000
Solidaritetsfonden	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Fleksibilitetsinstrumentet	500	500	500	500	500	500	500	3 500
Reserve til kriser i landbrugssektoren	500	500	500	500	500	500	500	3 500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2 707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5 841
EDF/AVS	3 271	4 300	4 348	4 407	4 475	4 554	4 644	29 998
EDF/OLT	46	46	46	46	46	46	46	321
Global klima- og biodiversitetsfond	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
UDEN FOR FFR I ALT	**7 815**	**8 583**	**8 306**	**8 357**	**8 395**	**8 445**	**8 416**	**58 316**
FFR + UDEN FOR FFR I ALT	**150 371**	**152 585**	**153 391**	**154 725**	**155 739**	**157 372**	**159 134**	**1 083 316**
i procent af BNI	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

3. FINANSIERING AF EU-BUDGETTET

Behovet for en modernisering af den finansielle ramme gælder ikke kun prioriterede udgiftsområder og udformningen heraf, men også finansieringen af EU-budgettet, som der i de senere år i stadig højere grad er blevet stillet spørgsmålstegn ved. I traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde gentages den oprindelige hensigt om, at EU-budgettet fuldt ud skal finansieres af egne indtægter. Situationen er imidlertid reelt sådan, at mere end 85 % af EU's finansiering er baseret på statistiske aggregater udledt af bruttonational-indkomsten (BNI) og moms. De opfattes i vid udstrækning som nationale bidrag, der skal minimiseres af medlemsstaterne. Det har blandt nettobidragsyderne ført til den indstilling, at de "vil have deres penge tilbage", hvilket fordrejer selve meningen med EU-budgettet og stiller spørgsmålstegn ved EU's overordnede solidaritetsprincip. Det fører desuden til en overkoncentration af nettobetalinger og –balancer og forhindrer EU-budgettet i at spille sin rolle fuldt ud med at skabe en merværdi for EU som helhed.

Tiden er kommet til at begynde at tilpasse EU-finansieringen til principperne om selvstændighed, gennemsigtighed og retfærdighed og give EU midlerne til at nå de politiske mål, der er opnået enighed om. Formålet med at foreslå nye egne indtægter er ikke at øge det samlede EU-budget, men at komme bort fra holdningen "vi vil have mine penge tilbage" og indføre mere gennemsigtighed i systemet. Det drejer sig ikke om at give EU skattepolitisk suverænitet, men snarere at vende tilbage til finansieringsmekanismer, der ligger tættere op ad den oprindelige hensigt i traktaterne. Kommissionens forslag vil derfor føre til en reduktion af de direkte bidrag fra medlemsstaternes budgetter.

I gennemgangen af budgettet[6] fastsatte Kommissionen en ikke-udtømmende liste over mulige finansieringsmidler, der gradvis kan erstatte de nationale bidrag og mindske byrden på de nationale statskasser. Den opstillede desuden adskillige kriterier, der skal anvendes i den forbindelse. Kommissionen har gennemført en omfattende analyse af mulighederne[7] og besluttet at fremsætte forslag til en ny ordning for egne indtægter baseret på finansielle transaktioner og en ny momsindtægt. Disse nye egne indtægter kan delvis finansiere EU-budgettet og fuldt ud erstatte de eksisterende komplekse momsbaserede egne indtægter, som Kommissionen foreslår fjernet, og mindske omfanget af de BNI-baserede indtægter. Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om nye egne indtægter er nærmere forklaret i en ledsagende retsakt[8]. I den forbindelse støtter Kommissionen Europa-Parlamentets opfordring til en parlamentskonference med de nationale parlamenter for at drøfte spørgsmålet.

Af ovenstående årsager foreslår Kommissionen desuden en omfattende forenkling af problemet med rabatter og korrektioner. Forsøg på at udjævne forskellene mellem medlemsstaternes betalinger til EU-budgettet og indtægterne fra EU's forskellige udgiftspolitikker risikerer at medføre forvridninger på budgettet og hæmme dets evne til at skabe en merværdi af udgifterne på EU-plan. Det er derfor, Kommissionen foreslår, at der i overensstemmelse med konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Fontainebleau i 1984 dæmmes op for bidragene fra de medlemsstater, der ellers ville få en budgetmæssig byrde, der er for stor i forhold til deres relative velstand.

---

6 KOM(2010) 700.

7 For yderligere oplysninger henvises til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2011) 876.

8 KOM(2011) 510.

4. PRINCIPPERNE OM AT UNDERSTØTTE EU-BUDGETTET

EU-budgettet er ikke som de nationale budgetter. EU finansierer ikke direkte sundhedsvæsnet eller uddannelsessektoren. EU finansierer ikke politiet eller forsvaret, således som medlemsstaterne gør via deres nationale budgetter. Der er tale om et budget med en tværeuropæisk vision, ikke en national. Dets forholdsmæssigt beskedne størrelse gør det muligt at koncentrere indsatsen der, hvor det giver stor merværdi på EU-plan[9]. EU-budgettet har ikke til formål at finansiere interventioner, som medlemsstaterne selv kan finansiere. Der findes et EU-budget, fordi der er aktiviteter, det er nødvendigt at finansiere, for at EU kan fungere, eller fordi aktiviteterne kan gennemføres mere økonomisk og effektivt via en kollektiv finansiering over EU-budgettet. Formålet med EU-budgettet er:

a) at finansiere fælles politikker, som medlemsstaterne er enedes om bør gennemføres på EU-plan (f.eks. den fælles landbrugspolitik)

b) som udtryk for solidariteten mellem alle medlemsstater og regioner at støtte udviklingen af de svageste regioner, hvilket desuden gør det muligt at få EU til at fungere som et fælles økonomisk område (f.eks. via samhørighedspolitikken)

c) finansiere interventioner for at færdiggøre det indre marked, som selv de mest velstående medlemsstater ikke kan finansiere alene. EU-budgettet muliggør et tværeuropæisk perspektiv snarere end et rent nationalt perspektiv (f.eks. ved at finansiere tværeuropæiske investeringer i infrastruktur). Det er desuden med til at forhindre kostbare overlapninger mellem de forskellige nationale ordninger, hvormed de samme mål delvis forfølges

d) at sikre synergier og storstilede besparelser ved at fremme samarbejdet og fælles løsninger på problemer, som ikke kan løses af medlemsstaterne enkeltvis (f.eks. at sikre forskning og innovation i verdensklasse, samarbejde om indre anliggender, indvandring og retlige anliggender)

e) at reagere på vedvarende og nye udfordringer, som kræver en fælles tværeuropæisk strategi (f.eks. hvad angår miljøet, klimaændringer, humanitær bistand, ændringer i befolkningsudviklingen og kultur).

På den baggrund har Kommissionen ved udformningen af den næste FFR gennemført principperne fra gennemgangen af budgettet for 2010:

- fokus på virkeliggørelsen af vigtige politiske mål
- fokus på EU-merværdien
- fokus på virkninger og resultater
- gensidige fordele i hele Den Europæiske Union

På EU-budgettet udtrykkes "politikker i tal". Finansieringen skal derfor være i overensstemmelse med de eksisterende lovgivningsmæssige rammer og de politiske

[9] For at se eksempler på merværdien af EU's udgifter henvises til det ledsagende dokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2011) 867.

prioriteringer på de relevante områder. Finansieringen skal føre til de forventede resultater – de offentlige myndigheder har ikke "ret" til at få midler, som de kan bruge, som de vil; de modtager derimod EU-midler, som skal være med til at sikre, at de kan nå de i fællesskab aftalte EU-mål. Udformningen af programmerne og instrumenterne i dette forslag til FFR er derfor ændret, således at det sikres, at resultaterne og virkningerne heraf fremmer EU's vigtigste politiske prioriteringer. Karakteristisk for det næste sæt finansielle programmer og instrumenter vil derfor være fokus på resultater, øget brug af konditionalitet og forenkling af gennemførelsen:

- **Resultaterne** vil klart være knyttet til gennemførelsen af Europa 2020-strategien og virkeliggørelsen af målene heri. Det indebærer, at programmerne koncentreres på et begrænset antal højprofilerede prioriterede områder og foranstaltninger for at nå den kritiske masse. Det skal undgås, at interventionerne splittes op eller ikke koordineres. De eksisterende programmer vil så vidt muligt blive slået sammen (f.eks. på områder som indre anliggender, uddannelse/kultur) og/eller omformet (såsom forskning og samhørighed) for at sikre en integreret programmering og et enkelt sæt gennemførelses-, rapporterings- og kontrolmekanismer.

- **Forenkling:** De nuværende finansieringsregler er ikke kun blevet videreudviklet som reaktion på kravet om ansvarlighed, hvad angår den måde, hvorpå offentlige midler anvendes på, men også for at tage hensyn til tidligere problemer. Resultatet heraf er en forskelligartethed og kompleksitet, der anses for unødvendig kompliceret, og som besværliggør gennemførelsen af og kontrollen med foranstaltninger. Denne kompleksitet medfører, at der hviler en tung administrativ byrde på såvel støttemodtagerne som Kommissionen og medlemsstaterne, hvilket kan have den utilsigtede virkning, at det får aktører til at afholde sig fra at deltage, og at der sker forsinkelser i gennemførelsen. Der pågår i øjeblikket arbejde med at forenkle både de generelle regler (finansforordningen) og de sektorspecifikke regler.

- **Konditionalitet:** For at skærpe fokus på resultater snarere end på input vil der blive indført øget konditionalitet i forbindelse med programmerne og instrumenterne. Det er særlig relevant i forbindelse med store udgiftsblokke såsom samhørighedspolitikken og den fælles landbrugspolitik, hvor det af medlemsstaterne og støttemodtagerne vil blive krævet, at de påviser, at de modtagne midler er blevet anvendt til at fremme gennemførelsen de af EU politiske prioriteringer. Mere generelt vil Kommissionen sikre sammenhængen mellem den overordnede økonomiske politik i EU og EU-budgettet, navnlig for at undgå situationer, hvor EU-finansieringens effektivitet undergraves af usunde makroøkonomiske politikker.

- **Fremme af investeringer:** Ved at samarbejde med den private sektor om innovative finansielle instrumenter er det muligt at øge virkningerne af EU-budgettet, hvilket gør det muligt at sikre et større antal strategiske investeringer og dermed øge EU's vækstpotentiale. Erfaringerne med at samarbejde med navnlig gruppen i Den Europæiske Investeringsbank (EIB-gruppen) og med nationale og internationale finansielle institutioner har været positiv og vil blive videreført under den næste FFR. Garantier og risikodelingsordninger kan gøre det muligt for den finansielle sektor at skaffe mere egenkapital og låne flere penge til innovative virksomheder eller til infrastrukturprojekter. På den måde kan sådanne finansielle instrumenter også bidrage til den overordnede udvikling af finansmarkederne efter finanskrisen.

5. DE VIGTIGSTE NYE ELEMENTER

Kommissionens ambition for det næste EU-budget er at bruge midlerne anderledes ved at lægge mere vægt på resultater og koncentrere indsatsen om at nå målene i Europa 2020-strategien gennem øget konditionalitet i forbindelse med samhørighedspolitikken og ved at gøre de direkte betalinger til landmændene grønnere. Det næste budget bør moderniseres ved, at midlerne omfordeles til prioriterede områder såsom tværeuropæisk infrastruktur, forskning og innovation, uddannelse og kultur, sikring af EU's ydre grænser og prioriterede områder inden for politikken for forbindelser udadtil såsom EU's naboskabspolitik. Det skal tackle tværgående politiske prioriteter såsom miljøbeskyttelse og bekæmpelse af klimaændringer som en integreret del af alle vigtige instrumenter og interventioner. I den ledsagende del II til denne meddelelse findes der fuldstændige oplysninger om strategien på hvert politikområde. I næste afsnit redegøres der for de vigtigste ændringer, der vil blive foretaget på de vigtigste udgiftsområder.

5.1. Horizon 2020: En fælles strategisk ramme for forskning, innovation og teknologisk udvikling

EU står over for et betydeligt problem med manglende innovation[10], som det er nødvendigt at løse, hvis EU skal konkurrere med andre udviklede økonomier og nye vækstøkonomier. EU som helhed halter bagefter Japan og USA, hvilket ses af en række nøgleindikatorer såsom antallet af registrerede patenter, omfanget af eksporten af mellemhøj- og højteknologiske produkter og den procentdel af BNP, der anvendes på forskning og udvikling.

Forskning og innovation er med til at skabe job, velstand og livskvalitet. Selv om EU er en global leder inden for mange teknologier, støder EU på stadig større udfordringer fra såvel traditionelle konkurrenter som vækstøkonomier. Ved hjælp af en fælles programpool kan indsatsen på forskningsområdet samles og give resultater, som de enkelte medlemsstater ikke selv kan tilvejebringe.

Udfordringen består i at fremme øgede investeringer inden for forskning og udvikling i hele EU, således at det overordnede mål i Europa 2020-strategien om, at investeringerne skal udgøre 3 % af BNP, nås. EU skal desuden forbedre sin evne til at omsætte videnskabelig viden til patenterede processer og projekter, der anvendes ikke blot inden for den højteknologiske industri, men måske endda endnu vigtigere inden for traditionelle sektorer. Der kræves en indsats fra de offentlige myndigheders, den private sektors og forskningssamfundets side. Kommissionen har påbegyndt en større ændring af EU's strukturer for god forvaltningspraksis på forskningsområdet ved at oprette Det Europæiske Forskningsråd, hvilket nu giver positive resultater. Kommissionen foreslår, at vi går videre og omorganiserer EU's nuværende instrumenter til finansiering af forskning og innovation (navnlig rammeprogrammerne for forskning og programmet for konkurrenceevne og innovation) for at skabe en stærkere forbindelse til de fastsatte politiske mål og forenkle gennemførelsesprocedurerne. Det vil også lette den administrative byrde, der hviler på støttemodtagerne.

Kommissionen foreslår, at den fremtidige finansiering af forskning og innovation baseres på tre hovedområder, der er fast forankret i Europa 2020-strategien:

[10] Se rapporten om konkurrenceevnen i et innovativt EU, SEC(2011) 739.

- en videnskabelig base af topkvalitet
- tackle de samfundsmæssige udfordringer
- skabe en førerposition på erhvervsområdet og øge konkurrenceevnen.

En fælles strategisk ramme (den såkaldte "Horizon 2020") vil forhindre opsplitning og sikre større sammenhæng, herunder med de nationale forskningsprogrammer. Den vil være tæt knyttet til vigtige politisk prioriterede sektorer såsom sundhed, fødevaresikkerhed og bioøkonomi, energi og klimaændringer. Det Europæiske Institut for Teknologi og Innovation vil blive en del af Horizon 2020-programmet og kommer til at spille en vigtig rolle, når det drejer sig om at samle de tre sider af videntrekanten, nemlig uddannelse, innovation og forskning, gennem dets såkaldte "Knowledge and Innovation Communities". Et karakteristisk træk ved den nye strategi for finansiering af forskning vil være den øgede brug af innovative finansielle instrumenter efter det vellykkede eksempel med finansieringsfaciliteten med risikodeling.

Kommissionen foreslår, at der bevilges 80 mia. EUR i tidsrummet 2014-2020 til den fælles strategiske ramme for forskning og innovation.

Finansieringen vil blive suppleret af omfattende støtte til forskning og innovation fra strukturfondene. I tidsrummet 2007-2013 blev der f.eks. brugt 60 mia. EUR på forskning og innovation på tværs af EU's regioner, og det kan forventes, at der vil blive brugt lignende beløb fremover.

5.2. Solidaritet og investeringer med henblik på bæredygtig vækst og beskæftigelse

Samhørighedspolitikken er et vigtigt udtryk for solidariteten med fattigere og svagere regioner i EU, men den er mere end det. En af de største succeser i EU har været, at det via samhørighedspolitikken har været muligt at højne levestandarden for alle borgere. Det sker ikke blot ved at hjælpe de fattigere medlemsstater og regioner med at udvikle sig og vokse, men også via samhørighedspolitikkens rolle i forbindelse med integreringen af det indre marked, der er af en sådan størrelse, at alle dele af EU, rige såvel som fattige, store såvel som små, får adgang til store markeder og opnår store besparelser. Kommissionens evaluering af tidligere udgifter har vist mange eksempler på investeringer, der har skabt merværdi, vækst og job, hvilket ikke ville være sket uden støtte fra EU-budgettet. Resultaterne viser imidlertid også en vis grad af spredning af investeringerne og en manglende prioritering. På et tidspunkt, hvor de offentlige midler er knappe, og hvor der mere end nogensinde er brug for investeringer, der øger væksten, har Kommissionen besluttet at fremsætte forslag om betydelige ændringer af samhørighedspolitikken.

Samhørighedspolitikken har også en vigtig rolle at spille i forbindelse med virkeliggørelsen af målene i Europa 2020-strategien i hele EU. Kommissionen foreslår, at der lægges øget vægt på resultater og samhørighedspolitikkens effektivitet ved mere systematisk at knytte samhørighedspolitikken til målene i Europa 2020-strategien. Derudover foreslås det at indføre en ny kategori af regioner – "**overgangsregioner**" – til erstatning for den nuværende ud- og indfasningsordning. Denne kategori vil omfatte alle regioner med et BNP pr. indbygger på mellem 75 % og 90 % af gennemsnittet i EU-27.

Arbejdsløshed og vedvarende stor fattigdom kræver en indsats på EU-plan og nationalt plan. Da EU står over for voksende udfordringer, hvad angår manglen på kvalifikationer,

utilfredsstillende aktive arbejdsmarkedspolitikker og uddannelsessystemer, social udstødelse af marginaliserede grupper og lav mobilitet på arbejdsmarkedet, er der behov for både politiske initiativer og konkrete støtteforanstaltninger. Mange af disse udfordringer forværres af den finansielle og økonomiske krise, tendenserne i befolkningsudviklingen og indvandringen og den hast, hvormed de teknologiske forandringer sker. Medmindre der effektivt tages fat på disse problemer, udgør de en betydelig udfordring for den sociale samhørighed og konkurrenceevnen. Det er derfor vigtigt, at investeringer i infrastruktur, den regionale konkurrenceevne og udviklingen af virksomheder, som øger væksten, ledsages af foranstaltninger vedrørende arbejdsmarkedspolitik, uddannelse, social inklusion og arbejdstageres, virksomheders og iværksætteres tilpasningsevne samt administrativ kapacitet.

Det er her, Den Europæiske Socialfond (ESF) har en nøglerolle at spille, og det foreslås, at medlemsstaterne skal fastlægge, hvordan de forskellige finansieringsinstrumenter kan bidrage til de vigtigste mål i Europa-2020-strategien, bl.a. ved at fastsætte en minimumssats for den strukturfondsstøtte, der skal tilfalde ESF til hver kategori af regioner (25 % til konvergensregioner, 40 % til overgangsregioner, 52 % til konkurrencedygtige regioner med udgangspunkt i, at Samhørighedsfonden fortsat står for en tredjedel af bevillingerne til samhørighedspolitikken i støtteberettigede medlemsstater og eksklusive det territoriale samarbejde). Anvendelsen af disse andele medfører, at den samlede minimumsandel til ESF bliver på 25 % af budgettet til samhørighedspolitikken, dvs. 84 mia. EUR. ESF skal suppleres af en række instrumenter, der forvaltes direkte af Kommissionen, f.eks. Progress og Eures-netværket, for at støtte jobskabelsen.

Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen (EGF) er en fleksibel fond uden for den finansielle ramme, der støtter arbejdstagere, der mister deres job som følge af ændringer i de globale handelsmønstre og hjælper dem med at finde et nyt job hurtigst muligt. De beløb, der er behov for, kan variere fra år til år, hvorfor Kommissionen foreslår, at EGF holdes uden for den finansielle ramme. EGF kan også anvendes til af de mennesker i landbrugssektoren, hvis levebrød ville kunne blive påvirket af globaliseringen.

For at øge effektiviteten af EU's udgifter og i overensstemmelse med den territoriale strategi i Lissabontraktaten foreslår Kommissionen, at der skabes en fælles strategisk ramme for alle strukturfonde for at omsætte målene i Europa 2020-strategien i investeringsprioriteringer. Formålet hermed er at puste nyt liv i Lissabontraktatens mål vedrørende territorial samhørighed. Rent praktisk foreslår Kommissionen, at der indgås en partnerskabsaftale med hver medlemsstat. I disse aftaler fastsættes partnernes forpligtelser på nationalt og regionalt plan for anvendelsen af de bevilgede midler til gennemførelse af Europa 2020-strategien i form af en resultatbaseret ramme, der gør det muligt at vurdere udviklingen i situationen, hvad angår forpligtelser.

Der bør derfor være en stærk forbindelse til de nationale reformprogrammer og de stabilitets- og konvergensprogrammer, medlemsstaterne har udarbejdes samt de landespecifikke henstillinger, Rådet har vedtaget på grundlag heraf. For at sikre, at effektiviteten af udgifterne til samhørighed ikke undergraves af usunde makroøkonomiske politikker, vil konditionaliteten, der er knyttet til den nye økonomiske forvaltning, supplere den tidligere sektorspecifikke konditionalitet, der er fastsat i hver aftale.

I aftalerne skal der fastsættes klare mål og indikatorer, og der skal opstilles en række betingelser (både forudgående og i forbindelse med, at målene nås, således at det er muligt at overvåge dem), og der skal bl.a. være pligt til hvert år i rapporterne om samhørighedspolitikken at gøre status over situationen. Finansieringen vil være målrettet mod

et begrænset antal prioriterede områder – konkurrencedygtige regioner og overgangsregioner skal hovedsageligt anvende hele deres budgetmæssige bevilling undtagen den fra ESF på områderne energieffektivitet, vedvarende energi og små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne og innovation, mens konvergensregioner skal anvende deres bevilling på en noget bredere vifte af prioriterede områder (om nødvendigt bl.a. opbygning af institutionel kapacitet).

For at forbedre resultaterne vil der blive indført nye konditionalitetsbestemmelser, der skal sikre, at EU's finansiering er fokuseret på resultater og skaber et stærkt incitament hos medlemsstaterne til at sikre, at målene i Europa 2020-strategien nås effektivt gennem samhørighedspolitikken. Konditionaliteten vil have form af såvel "forudgående" betingelser, der skal være på plads, inden midlerne udbetales, og "efterfølgende" betingelser, der vil gøre frigivelsen af supplerende midler afhængig af de opnåede resultater. Manglende fremskridt, hvad angår opfyldelsen af disse betingelser, vil medføre suspendering eller annullering af midlerne.

Konditionaliteten vil blive baseret på resultater og incitamenter til at gennemføre de reformer, der er nødvendige for at sikre en effektiv anvendelse af de finansielle ressourcer. For at sætte øget fokus på resultater og virkeliggørelsen af målene i Europa 2020-strategien, vil 5 % af samhørighedsbudgettet for hver medlemsstat blive sat til side og ved en midtvejsevaluering bevilget til de medlemsstater og regioner, hvis programmer har nået de fastsatte milepæle, hvad angår virkeliggørelsen af programmålene i relation til målene i Europa 2020-strategien. Milepælene vil blive fastsat i overensstemmelse med forordningerne vedrørende samhørighedspolitikken.

Erfaringerne med den nuværende finansielle ramme viser, at mange medlemsstater har problemer med at absorbere store mængder EU-midler over et begrænset tidsrum. Forsinkelser i forberedelsen af projekterne, forpligtelser og udgifter forårsager en betydelig ophobning af uudnyttede bevillinger ved udgangen af den nuværende finansieringsperiode. Desuden har den finanspolitiske situation i nogle medlemsstater gjort det sværere at frigive midler til national samfinansiering. For at øge absorptionen af bevillingerne foreslår Kommissionen en række foranstaltninger:

- at fastsætte et loft på 2,5 % af BNI for bevillinger til samhørighed
- at tillade en midlertidig forøgelse af samfinansieringsprocenten med 5-10 procentpoint, når en medlemsstat modtager finansiel bistand i overensstemmelse med artikel 136 eller 143 i TEUF, hvorved den indsats, der kræves fra det nationale budget på et tidspunkt, hvor der finder en budgetkonsolidering sted, vil blive mindre, samtidig med at EU's overordnede udgiftsniveau fortsat er det samme
- at medtage bestemte betingelser i partnerskabsaftalerne vedrørende forbedring af den administrative kapacitet.

Med henblik på næste FFR foreslår Kommissionen, at den største andel af samhørighedsmidlerne koncentreres på de fattigste regioner og medlemsstater. Den foreslår desuden at hjælpe de regioner, der bevæger sig væk fra at have status som "konvergens-regioner", ved at begrænse den mindskelse af støtteintensiteten, der ville finde sted, hvis de straks fik status som "konkurrencedygtige regioner". Kommissionen foreslår derfor, at de beholder to tredjedele af deres tidligere bevillinger i den næste FFR-periode. Disse regioner

vil sammen med andre regioner med et BNP af lignende størrelse (mellem 75-90 % af BNP i EU) komme til at udgøre en ny kategori af "overgangsregioner".

Kommissionen foreslår, at der bevilges 376 mia. EUR i tidsrummet 2014-2020 til udgifter til instrumenter under samhørighedspolitikken.

Dette beløb omfatter:

- **162,6 mia. EUR til regionale konvergensregioner**
- **38,9 mia. EUR til overgangsregioner**
- **53,1 mia. EUR til konkurrencedygtige regioner**
- **11,7 mia. EUR til territorialt samarbejde**
- **68,7 mia. EUR til Samhørighedsfonden**

Og 40 mia. EUR til faciliteten for netforbindelser i Europa (se punkt 5.3 nedenfor)

Den Europæiske Socialfond (baseret på 25/40/52-formlen for hver kategori af regioner) får tildelt mindst 25 % af finansieringsrammen for samhørighed, idet der ses bort fra faciliteten for netforbindelser i Europa, dvs. 84 mia. EUR

Uden for FFR:

- **3 mia. EUR til Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen**
- **7 mia. EUR til Den Europæiske Solidaritetsfond**

5.3. Netforbindelser i Europa

Et fuldt fungerende indre marked er afhængigt af moderne højeffektive infrastrukturer, der forbinder EU, navnlig på områderne transport, energi og informations- og kommunikationsteknologier (IKT).

Det skønnes, at der er behov for ca. 200 mia. EUR for at færdiggøre de transeuropæiske energinet, og at det er nødvendigt at investere 540 mia. EUR i det transeuropæiske transportnet og over 250 mia. EUR i informations- og kommunikationsteknologier (IKT) i tidsrummet 2014-2020. Selv om markedet kan og bør tilvejebringe størstedelen af de nødvendige investeringer, er der behov for at rette op på markedsfejl – at udfylde mangler, fjerne flaskehalse og sikre hensigtsmæssige netforbindelser på tværs af grænserne. Erfaringerne har imidlertid vist, at tværnationale investeringer på tværs af grænserne ikke prioriteres højt nok i de nationale budgetter til at sikre det indre marked den infrastruktur, der er behov for. Dette er endnu et eksempel på merværdien af EU-budgettet. Via EU-budgettet kan finansieringen af tværeuropæiske projekter, der forbinder de centrale områder og randområderne i EU, sikres, hvilket er til gavn for alle.

Kommissionen har derfor besluttet at fremsætte forslag om oprettelse af en facilitet for netforbindelser i Europa for derved at fremskynde udviklingen af den infrastruktur, EU har brug for. Disse netforbindelser, der øger væksten, vil give bedre adgang til det indre marked og bringe isolationen af bestemte økonomiske "øer" til ophør. De dele af EU, der f.eks. endnu ikke er tilkoblet de vigtigste el- og gasnet er afhængige af de investeringer, andre medlemsstater foretager i deres energiforsyning. Faciliteten for netforbindelser i Europa skal

yde et vigtigt bidrag til energisikkerheden ved at sikre en tværeuropæisk adgang til forskellige kilder og leverandører i og uden for EU. Den skal desuden bidrage til at virkeliggøre det nye begreb territorial samhørighed, som blev indført med Lissabontraktaten. Ved at sikre, at der i hele EU findes IKT-højhastighedsnetværk og tværeuropæiske IKT-tjenester, vil problemet med opsplitning på det indre marked også blive løst, og sådanne netværk vil være nyttige for små og mellemstore virksomheder i deres stræben efter vækstmuligheder uden for deres hjemmemarked.

Faciliteten for netforbindelser i Europa skal finansiere forud fastsatte prioriterede transport-, energi- og IKT-infrastrukturer af interesse for EU, og såvel fysisk infrastruktur som IKT-infrastruktur, der er i overensstemmelse med kriteriet om en bæredygtig udvikling. Dette forslag ledsages af en foreløbig liste over forslag til infrastrukturer (de manglende led).

Faciliteten for netforbindelser i Europa vil blive centralt styret og finansieret over et særligt budget hertil og via beløb fra Samhørighedsfonden, der er øremærket til transport. Samfinansieringssatserne fra EU-budgettet vil blive højere, når investeringerne finder sted i "konvergensregioner", end når de finder sted i "konkurrencedygtige regioner". Lokale og regionale infrastrukturer vil blive tilkoblet prioriterede EU-infrastrukturer, således at alle borgere i EU forbindes, og de kan (sam)finansieres af strukturfondene (Samhørighedsfonden og/eller EFRU afhængig af situationen i den enkelte medlemsstat/region). I lyset af manglen på infrastruktur i de nye medlemsstater har Kommissionen besluttet at fremsætte forslag om en relativ uændret bevilling til Samhørighedsfonden. Det vil hjælpe med til at sætte gang i investeringerne i transportsektoren i støtteberettigede regioner og øge forbindelserne mellem dem og resten af EU.

Faciliteten for netforbindelser i Europa vil give mulighed for at anvende innovative finansieringsredskaber til at fremskynde og sikre større investeringer, end der ville kunne opnås via offentlige investeringer alene. Kommissionen vil arbejde tæt sammen med EIB og andre offentlige investeringsbanker for at kombinere finansieringen af disse projekter. Den vil navnlig fremme anvendelsen af EU-projektobligationer[11] som et middel til at fremme virkeliggørelsen af disse vigtige projekter.

Det vil være nødvendigt at lade nogle af infrastrukturprojekterne, der er af interesse for EU, gå gennem lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik, og førtiltrædelseslande. Kommissionen vil fremsætte forslag om en række forenklede midler til at forbinde og finansiere dem via den nye facilitet for derved at sikre kohærensen mellem interne og eksterne instrumenter. Det indebærer, at der findes et integreret regelsæt, således at finansieringen af de relevante projekter kan stilles til rådighed fra forskellige poster på EU-budgettet.

Kommissionen foreslår, at der bevilges 40 mia. EUR for tidsrummet 2014-2020 til faciliteten for netforbindelser i Europa, der skal suppleres af yderligere 10 mia. EUR, der er øremærket til relaterede transportinvesteringer inden for Samhørighedsfonden.

Dette beløb omfatter 9,1 mia. EUR til energisektoren 31,6 mia. EUR til transport (inklusive 10 mia. EUR inden for Samhørighedsfonden) og 9,1 mia. EUR til IKT.

[11] For yderligere oplysninger henvises til det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2011) 868.

5.4. En ressourceeffektiv fælles landbrugspolitik

Den fælles landbrugspolitik er en af de få reelt fælles EU-politikker. Den er udformet således, at den sikrer en bæredygtig landbrugssektor i Europa ved at øge sektorens konkurrenceevne, sikre en passende og sikker fødevareforsyning, bevare miljøet og landskaber, samtidig med at landmændene sikres en rimelig levestandard. Den erstatter som sådan 27 forskellige nationale landbrugspolitikker og udgør en besparelse for de nationale budgetter, fordi den direkte støtte til landmændene finansieres over EU-budgettet uden national samfinansiering.

Ved at foreslå ændringer af finansieringen af den fælles landbrugspolitik får Kommissionen den til i højere grad at blive en del af Europa 2020-strategien, samtidig med at europæiske landmænd sikres en stabil indtægt. Fremover vil landbrugsbudgettet ikke blot blive anvendt til at øge produktiviteten i landbruget, sikre en rimelig levestandard for landmændene, stabilisere markederne, sikre forsyningerne og sikre, at de når ud til forbrugerne til rimelige priser. Der vil også via dette budget blive ydet støtte en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne, klimaindsatsen og en afbalanceret territorial udvikling i hele EU. De tre dele i Europa 2020-strategien – en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst – vil blive vævet ind i næste fase af udformningen af den fælles landbrugspolitik.

De ændringer, Kommissionen foreslår, har til formål at føre til et mere fair støttesystem i hele EU, hvor landbrugs- og miljøpolitik knyttes sammen til en bæredygtig forvaltning af landområder, og det sikres, at landbruget fortsat bidrager til en levedygtig økonomi i landdistrikterne. I årenes løb er en række forpligtelser, som egentlig hører ind under andre politikområder, blevet omfattet af den fælles landbrugspolitik,. Kommissionen vil benytte den finansielle ramme til i den fælles landbrugspolitik at sætte fornyet fokus på kerneaktiviteterne heri og nye aktiviteter. De midler, der f.eks. går til fødevaresikkerhed, er således blevet flyttet til udgiftsområde 3 i budgettet, og fremover vil fødevarehjælp til de dårligst stillede blive finansieret via udgiftsområde 1, hvis det passer bedre sammen med målet i Europa 2020-strategien om at mindske fattigdommen. Kommissionen vil foreslå, at anvendelsesområdet for Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen udvides til også at omfatte bistand til landmænd, hvis levebrød kan blive påvirket af globaliseringen.

De to grundpiller i den fælles landbrugspolitiks struktur vil blive bevaret. De vigtigste ændringer, Kommissionen har foreslået, er som følger:

At gøre de direkte betalinger grønnere: for at sikre, at den fælles landbrugspolitik hjælper med til, at EU når sine miljømæssige mål og mål for klimaindsatsen ud over krydsoverens-stemmelseskravene i den nuværende lovgivning, vil 30 % af den direkte støtte være betinget af, at der er tale om "grønne" tiltag. Det betyder, at alle landmænd skal forpligte sig til anvende en miljøvenlig praksis, som vil blive defineret i lovgivningen, og som kan kontrolleres. Virkningerne heraf vil være, at landbrugssektoren i betydelig grad går i en mere bæredygtig retning, hvor landmændene får betaling for at levere offentlige varer til deres medborgere.

Konvergens, hvad angår betalinger: for at sikre en mere ligelig fordeling af den direkte støtte og samtidig tage hensyn til de forskelle, der stadig eksisterer i lønniveau og råvareomkostninger, vil størrelsen af den direkte støtte pr. hektar gradvis blive tilpasset. Det skal ske på følgende måde: Alle medlemsstater med direkte betalinger på under 90 % af gennemsnittet kommer til dække at en tredjedel af forskellen mellem deres nuværende niveau og dette niveau. Denne konvergens vil forholdsmæssigt blive finansieret af alle medlems-stater, hvis direkte betalinger ligger over EU-gennemsnittet. På samme måde vil bevillingerne

til udvikling af landdistrikterne blive revurderet på grundlag af mere objektive kriterier og i højere grad målrettet mod målene for politikken. Det vil sikre en mere fair behandling af landmænd, der udfører de samme aktiviteter. For at det via den fælles landbrugspolitik er muligt at tackle de udfordringer, der er forbundet med de økonomiske, sociale, miljømæssige og geografiske kendetegn ved europæisk landbrug i det 21. århundrede, og effektivt at bidrage til målene i Europa 2020-strategien vil Kommissionen fremsætte forslag om at tillade fleksibilitet mellem de to søjler.

Et loft over størrelsen af de direkte betalinger ved at begrænse den grundlæggende direkte indkomststøtte, som store landbrugsbedrifter kan få, samtidig med at der tages hensyn til større bedrifters stordriftsfordele og den direkte beskæftigelse, disse bedrifter skaber. Kommissionen foreslår, at besparelserne genbruges i budgetbevillingen til udvikling af landdistrikter og bevares inden for de nationale finansieringsrammer for de medlemsstater, som midlerne stammer fra.

Kommissionen finder, at disse nye elementer kan samles under den fælles landbrugspolitiks nuværende tosøjlede struktur. Den fremtidige fælles landbrugspolitik vil derfor omfatte en grønnere og mere rimelig fordelt første søjle og en anden søjle, hvor der fokuseres mere på konkurrenceevne og innovation, klimaændringer og miljø. En mere målrettet politik bør føre til en mere effektiv anvendelse af de til rådighed stående finansielle ressourcer. Den fælles landbrugspolitiks anden søjle, der omfatter **udvikling af landdistrikterne**, vil fortsat bidrage til at dække de særlige nationale og/eller regionale behov, som afspejler EU's prioriteringer, og vil være omfattet af de samme resultatbaserede bestemmelser om konditionalitet i Europa 2020-strategien som andre strukturfonde. I perioden efter 2013 vil Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) blive medtaget i den fælles strategiske ramme for alle strukturfondene og i de aftaler, det er planlagt at indgå med alle medlemsstater. Ved at fremhæve den territoriale dimension af den socioøkonomiske udvikling og kombinere alle til rådighed stående EU-midler i en enkelt aftale vil det være muligt i højere grad at støtte den økonomiske udvikling i landområder i hele EU fremover.

Endelig foreslår Kommissionen, at de markedsforanstaltninger, der på nuværende tidspunkt indgår i første søjle af den fælles landbrugspolitik, omstruktureres. Europæisk landbrug står i dag over for en række udfordringer, navnlig behovet for at reagere på uforudsete omstændigheder og lette de tilpasninger, der kræves i medfør af internationale handelsaftaler. Af disse årsager foreslår Kommissionen, at der oprettes to instrumenter uden for den flerårige finansielle ramme, som vil være omfattet af de samme hasteprocedure som Nødhjælps-reserven: en nødmekanisme til brug i krisesituationer (f.eks. i tilfælde af problemer med fødevaresikkerheden) og et nyt anvendelsesområde for Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen.

Kommissionen foreslår, at der bevilges 281,8 mia. EUR til første søjle i den fælles landbrugspolitik og 89,9 mia. EUR til udvikling af landdistrikterne i tidsrummet 2014-2020. Disse midler vil blive suppleret af yderligere 15,2 mia. EUR:

- **4,5 mia. EUR til forskning og innovation vedrørende fødevaresikkerhed, bioøkonomi og et bæredygtigt landbrug (inden for den fælles strategiske ramme for forskning og innovation)**
- **2,2 mia. EUR til fødevaresikkerhed, udgiftsområde 3**

- **2,5 mia. EUR til fødevarebistand til de dårligst stillede, udgiftsområde 1**
- **3,5 mia. EUR i en ny reserve til kriser i landbrugssektoren**
- **Op til 2,5 mia. EUR til Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen**

5.5. Investering i menneskelig kapital

De overordnede mål i Europa 2020-strategien om, at flere skal have en højere uddannelse, og at antallet af unge, der forlader skolen tidligt, skal nedbringes, vil ikke blive nået, uden at der investere meget mere i den menneskelige kapital. Det største finansielle bidrag fra EU-budgettet til investeringer i mennesker kommer fra Den Europæiske Socialfond. Ud over de nuværende aktiviteter er der mulighed for at øge EU-støtten til formel uddannelse på alle niveauer (skoler, højere læreanstalter, fagskoler, voksenundervisning) og til uformelle og ikke-formelle uddannelsesaktiviteter. Et af de mest vellykkede aspekter af det nuværende program for livslang læring, Erasmus Mundus-programmet og programmet for unge er væksten i den tværnationale læringsmobilitet. For at sikre et højere kompetenceniveau og hjælpe med til at tackle problemet med den store ungdomsarbejdsløshed i mange medlemsstater vil de foranstaltninger, der på nuværende tidspunkt støttes via Leonardo-programmet, der hjælpe mennesker med at få en uddannelse i et andet EU-land på områder såsom grundlæggende erhvervsuddannelse samt med at udvikle og overføre innovative strategier fra en medlemsstat til en anden, blive fremmet under den næste FFR. På nuværende tidspunkt ydes der meget lidt økonomisk støtte til dem, der ønsker at tage en kandidatuddannelse i en anden medlemsstat. Kommissionen vil foreslå, at der med inddragelse af EIB udvikles et innovativt program, der skal sikre mobile kandidatstuderende en række garantier. Kommissionen foreslår derfor at styrke EU-programmerne for almen og faglig uddannelse og øge størrelsen af de midler, der afsættes til disse aktiviteter.

EU-midlerne til kultur og mediaaktiviteter understøtter europæernes fælles kulturarv og er med til at sikre en øget cirkulation af kreative europæiske værker inden og uden for EU. De nuværende programmer spiller en enestående rolle ved at stimulere samarbejdet på tværs af grænserne, fremme peerlæring og gøre disse sektorer mere professionelle. Den stadig større rolle, kultursektoren og de kreative industrier spiller, er i vid udstrækning i overensstemmelse med målene i Europa 2020-sektoren.

På nuværende tidspunkt er programmerne og instrumenterne imidlertid opsplittede. Karakteristisk for dem er, at der er tale om en lang række småprojekter, og nogle af dem har ikke nået den kritiske masse, så de vil ikke få langvarige virkninger. Der er også visse overlapninger mellem foranstaltningerne – det har ført til øgede forvaltningsudgifter og skabt forvirring mellem potentielle ansøgere.

Kommissionen foreslår derfor at rationalisere og forenkle den nuværende struktur ved at foreslå et enkelt integreret program for almen og faglig uddannelse og unge. Det skal fokusere på udviklingen af de menneskelige ressourcers kvalifikationer og mobilitet. Af samme årsager vil der også blive skabt synergi i de kulturrelaterede programmer.

Ansøgningsprocedurerne og overvågningen og evalueringen af projekterne vil blive forenklet, bl.a. ved at nationale organer forvalter projekterne.

Kommissionen foreslår, at der bevilges 15,2 mia. EUR til området almen og faglig

uddannelse og 1,6 mia. EUR til kulturområdet i tidsrummet 2014-2020.

Finansieringen vil blive suppleret af omfattende støtte til almen og faglig uddannelse fra strukturfondene. I tidsrummet 2007-2013 blev der f.eks. brugt 72,5 mia. EUR på almen og faglig uddannelse på tværs af EU's regioner, og det kan forventes, at der vil blive brugt lignende beløb fremover.

5.6. Tackle udfordringerne i forbindelse med indvandring

Politikkerne på området indre anliggender, som omfatter sikkerhed, indvandring og forvaltning af de ydre grænser, har i de senere år fået stadig større betydning. Det er et af de områder, hvor der i medfør af Lissabontraktaten er sket store ændringer. Ændringernes betydning blev bekræftet i Stockholmprogrammet[12] og den tilhørende handlingsplan[13].

Målet om at skabe et område uden indre grænser, som EU-borgere og tredjelandsstatsborgere, der er indrejst lovligt og har lovligt ophold, kan rejse ind i, færdes, bo og arbejde i og have tillid til, at deres rettigheder fuldt ud respekteres, og at de garanteres sikkerhed, er af altafgørende betydning. Samtidig er befolkningens bekymring over ulovlig indvandring og integrationsproblemerne vokset. En fremadrettet politik, hvad angår lovlig indvandring og integration, er vigtig for at øge EU's konkurrenceevne og sociale samhørighed, berige vores samfund og skabe muligheder for alle. Færdiggørelsen af et mere sikkert og effektivt fælles europæisk asylsystem, der afspejler vores værdier, er fortsat en prioritet. Generelt set er dette et af de områder, hvor det klart giver en merværdi at mobilisere EU-budgettet.

Kommissionen foreslår i forbindelse med den næste flerårige finansielle ramme at forenkle udgiftsinstrumenternes struktur ved at mindske antallet af programmer til en tosøjlet struktur ved at oprette en indvandrings- og asylfond og en fond for den indre sikkerhed. Begge fonde vil få en ekstern dimension, der sikrer den fortsatte finansiering, idet finansieringen starter i EU og fortsætter i tredjelande, f.eks. hvad angår programmer for genbosættelse af flygtninge, tilbagetagelse og regional beskyttelse. Kommissionen har planlagt at gå væk fra den årlige programmering og over mod en flerårig programmering, hvilket vil give Kommissionen, medlemsstaterne og de endelige støttemodtagere en mindre arbejdsbyrde.

I Lissabontraktaten er der fastsat bestemmelser om EU-samarbejde om bekæmpelse af kriminelle netværk og menneskesmugling, våben- og narkotikasmugling samt civilbeskyttelse for at sikre en bedre beskyttelse af befolkningen og miljøet i tilfælde af større naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer. Det voksende antal katastrofer, der rammer EU-borgerne, kræver en mere systematisk indsats på EU-plan. Kommissionen foreslår derfor, at effektiviteten af, sammenhængen i og synligheden af EU's katastrofeberedskab øges.

Kommissionen foreslår, at der bevilges 8,2 mia. EUR i tidsrummet 2014-2020 til området indre anliggender og 455 mia. EUR til civilbeskyttelse og EU's katastrofeberedskabskapacitet.

[12] Rådsdokument 17024/09.
[13] KOM(2010) 171.

5.7. EU som global partner

Hvad der sker uden for EU's grænser kan påvirke og påvirker direkte EU-borgernes velstand og sikkerhed. Det er derfor i EU's interesse aktivt at være involveret i at påvirke verden omkring os, bl.a. ved brug af finansielle instrumenter.

Lissabontraktaten betød en ny start for EU's relationer med resten af verden. Oprettelsen af stillingen som højtstående repræsentant, som også er næstformand i Kommissionen og har en omfattende koordineringsrolle, skyldtes ønsket om at sikre et samlet og effektivt samspil med vores internationale partnere på grundlag af grundprincipperne om demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighederne og de grundlæggende friheder, menneskelig værdighed, lighed og solidaritet og respekt for principperne i FN's charter og folkeretten. EU vil fortsat fremme og forsvare menneskerettighederne, demokratiet og retsstatsprincippet i udlandet. Et vigtigt aspekt af EU's indsats udadtil er at forsvare dets værdier.

En anden vigtig prioritet er respekten for EU's formelle forpligtelse til inden 2015 at sikre, at 0,7 % af bruttonationalproduktet (BNP) går til oversøisk udviklingshjælp ved at bevare andelen fra EU-budgettet som en del af den fælles indsats, EU som helhed gør, og derved tage et afgørende skridt i retning af at nå millenniumudviklingsmålene. Der vil inden for rammerne af udviklings- og samarbejdsinstrumentet blive oprettet et tværafrikansk instrument til støtte for gennemførelsen af en fælles afrikansk-europæisk strategi, hvor der fokuseres på den tydelige merværdi, som tværregionale og tværkontinentale aktiviteter giver. Det skal være tilstrækkelig fleksibelt til at omfatte bidrag fra EU-medlemsstaterne, afrikanske stater, finansielle institutioner og den private sektor. Derudover vil udviklings- og samarbejdsinstrumentet fokusere på bekæmpelse af fattigdom og virkeliggørelse af millenniumudviklingsmålene i de relevante regioner i verden.

EU's indsats skal skræddersyes til de individuelle omstændigheder. Vores partnere går lige fra udviklingslandene til de mindst udviklede lande, som har brug for særlig bistand fra EU. I overensstemmelse med den seneste meddelelse om den europæiske naboskabs- og partnerskabspolitik[14] er EU forpligtet til på lang sigt at skabe et område med stabilitet, velstand og demokrati i dets nabolande. Den historiske udvikling i den arabiske verden kræver også en vedvarende investering for at støtte forandringerne, som tydeligvis er i vores og deres interesse. EU vil optrappe sin indsats, hvad angår forebyggelse af kriser for at bevare freden og styrke den internationale sikkerhed.

Vores instrumenter kan også lette EU's engagement over for tredjelande i forbindelse med problemer, der vækker bekymring globalt såsom klimaændringerne, miljøbeskyttelse, ulovlig indvandring og regional ustabilitet og gør det muligt for EU hurtigt og effektivt at reagere på naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer rundt om i verden. EU er forpligtet til finansielt at bidrage til opfylde sine internationale forpligtelser, hvad angår klimaændringer og biodiversitet. I 2003 fandt der en større rationalisering af instrumenterne sted, og det er begyndt at give bedre resultater. Kommissionen finder ikke, at endnu en større ændring af lovgivningen er nødvendig i den periode, den næste FFR dækker, selv om den foreslår visse forbedringer, og de overordnede investeringer optrappes.

For at afspejle de internationale forandringer, der nu er på vej, foreslår Kommissionen, at EU reviderer finansieringen af programmer i industrialiserede lande og lande med vækst-

[14] KOM(2011) 303.

økonomier, og i stedet opretter et nyt partnerskabsinstrument for at støtte vores økonomiske interesser i resten af verden. Det kan give øgede muligheder for virksomheder i EU gennem fremme af handel og konvergens på lovgivningsområdet i de tilfælde, hvor finansieringen vil bidrage til at styrke EU's økonomiske forbindelser rundt om i verden. Det vil sikre, at europæiske virksomheder kan drage nytte af de økonomiske forandringer, der sker i mange dele af verden, som skaber uforlignelige muligheder, men hvor konkurrencen er meget hård.

EU's humanitære bistand anerkendes nu i Lissabontraktaten som en selvstændig politik på området EU's forbindelser udadtil og giver en høj grad af merværdi. En sammenhængende, supplerende og koordineret EU-strategi for humanitær bistand sikrer, at de knappe ressourcer anvendes effektivt til at dække de indkredsede behov, og støtter bestræbelserne for at sikre en mere effektiv international humanitær indsats. Stigningen i antallet af såvel naturkatastrofer som menneskeskabte katastrofer og de økonomiske virkninger heraf kræver en systematisk indsats på EU-plan for at styrke og øge beredskab— og indsatsressourcerne både inden for og uden for EU. Kommissionen foreslår, at kriseindsatsen, -forebyggelsen og -styringen finder sted ved hjælp af instrumentet for humanitær bistand og civilbeskyttelsesordningen til brug i tilfælde af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, som vil fortsætte, i takt med at virkningerne af klimaændringerne slår igennem.

Kommissionen mener, at finansieringsinstrumenterne på visse områder, der henhører under EU's interne politikker, såsom uddannelse og indvandring bør anvendes til at støtte indsatsen i tredjelande, da det vil have åbenlyse fordele at rationalisere og forenkle strategien.

Kommissionen foreslår, at der bevilges 70 mia. EUR i tidsrummet 2014-2020 til traditionelle eksterne instrumenter.

Og uden for FFR:

- **Den Europæiske Udviklingsfond (AVS-landene): 30 mia. EUR**
- **Den Europæiske Udviklingsfond (oversøiske lande og territorier): 321 mio. EUR**
- **Global klima- og biodiversitetsfond**
- **Nødhjælpsreserven: 2,5 mia. EUR**

5.8. Poster med særlig status

Der er forskellige måder at finansiere aktiviteter på, som gennemføres på EU's vegne eller som en del af EU-politikker. Af forskellige årsager finansieres nogle aktiviteter ved hjælp af en anden budgetnøgle eller kun af visse medlemsstater. I dette forslag til en flerårig finansiel ramme gør Kommissionen også opmærksom på en række udgiftsforslag med særstatus.

5.8.1. Den Europæiske Udviklingsfond

Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) finansierer udviklingsbistand til de af EU's partnere, der er udviklingslande. Denne bistand er traditionelt blevet finansieret uden for EU-budgettet for at afspejle de særlige historiske forbindelser, som visse medlemsstater har med forskellige dele af verden. Kommissionen finder, at betingelserne for at integrere EUT fuldt ud i budgettet under de nuværende omstændigheder med Cotonouaftalen (på grundlag af hvilken

EUF yder støtte til AVS-landene), som udløber i 2020, endnu ikke er opfyldt. For at skabe udsigt til, at EUF fremover inkluderes, vil Kommissionen overveje at foreslå, at bidragsnøglen for EUF tilnærmes til den nøgle, der anvendes til EU-budgettet. Det vil også være med til at gøre de absolutte beløb, der ydes i udviklingsstøtte, synlige. Det foreslås også, at den demokratiske kontrol med EUF forbedres ved at bringe den i overensstemmelse med udviklings- og samarbejdsinstrumentet, samtidig med at der tages hensyn til dette instruments karakteristika.

5.8.2. Storstilede projekter

Erfaringerne har i årenes løb vist, at storstilede projekter af interesse for EU har tendens til at blive uforholdsmæssigt dyre for et beskedent EU-budget. Som følge af deres særlige art bliver omkostningerne herved ofte højere end oprindeligt projekteret, og det efterfølgende behov for at finde supplerende midler gør det nødvendigt at omfordele midler, der allerede er blevet øremærket til andre prioriterede behov. Det er ikke en bæredygtig løsning, og Kommissionen har derfor besluttet at fremsætte alternative forslag til den fremtidige finansiering af storstilede videnskabelige projekter, idet der sondes mellem Galileo og andre projekter.

EU er eneejer af Galileo-projektet, og der foreslås som en del af denne pakke et tilstrækkeligt stort budget til dækning af dets fremtidige behov. Det vil være nødvendigt fortsat at gøre en indsats for at holde omkostningerne under kontrol. Det vil ske ved hjælp af forordningen om fastsættelsen af FFR. Hele projektets ibrugtagnings- og driftsfase bør være nået i begyndelsen af den næste finansielle ramme, hvor det bør overvejes at vedtage nye forvaltningsordninger på længere sigt.

Hvad angår projekter såsom ITER og GMES, hvor omkostningerne er for store til at blive dækket udelukkende over EU-budgettet, foreslår Kommissionen, at der kalkuleres med midler uden for FFR efter 2013. Det vil sætte EU i stand til fortsat fuldt ud at opfylde sine internationale forpligtelser.

6. INSTRUMENTER OG GENNEMFØRELSE

6.1. Forenkling for at skabe bedre resultater

Gennemførelsesprocedurerne for og kontrolkravene til EU-programmer skal være effektive og sikre ansvarlighed, men de skal også være omkostningseffektive. Forandringer har i årenes løb skabt et system, der nu i vid udstrækning anses for at være for kompliceret, og som ofte fjerner lysten til at deltage i programmerne og/eller forsinker gennemførelsen heraf. På den baggrund har Kommissionen besluttet at foreslå en radikal forenkling på tværs af hele den fremtidige FFR. Det er i den forbindelse vigtigt, at de fremtidige retsgrundlag for alle sektorprogrammer skaber den rette balance mellem politiske mål, midlerne til at nå dem og udgifterne til administration og kontrol. Der vil navnlig blive fastsat betingelser for at nå de politiske mål på en omkostningseffektiv måde, samtidig med at der sikres klare betingelser for støtteberettigelse, ansvarlighed og et passende kontrolniveau, der med rimelige omkostninger begrænser risikoen for fejl og svig til et rimeligt niveau.

Enhver meningsfuld forenkling af anvendelsen af EU-midler kræver en kombineret indsats fra alle institutioner, som skal gennemgå både de generelle regler i finansforordningen og de sektorspecifikke regler, der er under udarbejdelse. Bestræbelserne for at forenkle på EU-plan vil imidlertid ikke få fuld virkning, hvis der ikke parallelt hermed gøres en indsats på nationalt

plan, f.eks. på området delt forvaltning. Kommissionen vil udsende en særlig meddelelse vedrørende forenkling i slutningen af 2011, når den har fremsat alle sine sektorspecifikke forslag.

6.1.1. Mindske antallet af programmer

Den første måde at nå dette mål på er ved at mindske antallet af særskilte programmer og instrumenter; flere politiske mål kan nås uden nødvendigvis at flerdoble antallet af instrumenter hertil og uden større forskel i forvaltningsreglerne for det ene og det andet program. Komplekse programmer, der ikke har været vellykkede, vil enten blive omformet, så de bliver enklere og mere effektive, eller de vil ikke blive fortsat. Denne strategi foreslås på nogle områder – maritime anliggender og fiskeri, retlige anliggender og grundlæggende rettigheder, indre anliggender, uddannelse og kultur.

6.1.2. Forskellige instrumenter under en enkelt ramme

En anden måde at forenkle forvaltningen af programmer på er ved at placere dem under en enkelt ramme med fælles regler og begrænse undtagelserne eller de særlige kendetegn til et minimum. F.eks.:

- Kommissionen foreslår, at de tre hovedfinansieringskilder for forskning og innovation (det nuværende syvende rammeprogram, den nuværende innovationsdel af programmet for konkurrenceevne og innovation og Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EIT)) samles inden for en enkelt fælles strategisk ramme for forskning og innovation.

- Hvad angår midler, der er omfattet af delt forvaltning - EFRU, ESF, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og den fremtidige europæiske hav- og fiskerifond – vil en fælles strategisk ramme erstatte den nuværende strategi, hvor der fastsættes strategiske retningslinjer for de forskellige instrumenter.

6.1.3. Udlicitering

Kommissionen foreslår også, at muligheden for i højere grad at anvende eksisterende gennemførelsesorganer anvendes. Som Revisionsretten bekræftede, sikrer disse organer bedre serviceydelser og øger EU's synlighed. Dette instrument er navnlig relevant for fortsættelsen af de nuværende smallere programmer, som endnu ikke er blevet udliciteret, og som omfatter en kritisk masse af ensartede eller standardiserede foranstaltninger, hvorved der opnås stordriftsfordele. Det betyder ikke, at der skal oprettes nye gennemførelsesorganer, men i det omfang det er nødvendigt, at de eksisterendes mandater gennemgås. Denne strategi vil f.eks. blive fulgt op af forslag til uddannelses- og kulturprogrammer.

6.1.4. Integrering af prioriteter på tværs af politikker

En optimal opfyldelse af målene på nogle politikområder – herunder indsatsen mod klimaændringer, miljø, forbrugerpolitik, sundhed og grundlæggende rettigheder – afhænger af, at prioriteterne integreres inden for en række instrumenter på andre politikområder. F.eks. er det nødvendigt, at målene for indsatsen mod klimaændringer og for miljøet afspejles i instrumenter, der sikrer, at de bidrager til at skabe en kulstoffattig, ressourceeffektiv og klimaresistent økonomi, der vil øge EU's konkurrenceevne, skabe flere og grønnere job,

styrke energisikkerheden og give sundhedsmæssige fordele. Udviklingssamarbejde, klima og miljø, navnlig biodiversitet, vil blive integreret i alle relevante programmer.

Den relevante andel af EU-budgettet vil følgelig stige som følge af en effektiv integrering af prioriteter i alle vigtige EU-politikker (f.eks. samhørighed, forskning og innovation, landbrug og samarbejde med tredjelande). Da der via samme foranstaltning kan og bør forfølges forskellige mål samtidigt, vil integreringen af prioriteter være med til at skabe synergier i forbindelse med anvendelsen af midler til forskellige prioriterede områder og medføre øget sammenhæng og omkostningseffektivitet i forbindelse med udgifterne.

6.1.5. En mere effektiv administration

Udgifterne til administration beløber sig på nuværende tidspunkt til 5,7 % af de nuværende udgifter. Dette budget finansierer alle EU-institutionerne - Europa-Parlamentet (20 %), Det Europæiske Råd og Rådet (7 %), Kommissionen (40 %) og mindre institutioner og organer (15 %). Kommissionen har for sin del de seneste ti år gjort en betydelig indsats for at reformere forvaltningen af dens menneskelige og budgetmæssige ressourcer og sikre en mere effektiv anvendelse heraf. Alene reformen fra 2004 har siden 2004 givet besparelser på 3 mia. EUR, efterhånden som reformprocessen slår igennem, og vil give yderligere 5 mia. EUR i besparelse frem til 2020. Kommissionen har som en del af dens løbende forpligtelse til at begrænse omkostningerne ved at administrere EU-politikkerne fungeret på grundlag af "nulvækst" i de menneskelige ressourcer siden 2007.

Kommissionen foreslår, at EU-institutionernes, -agenturernes og -organernes administration forenkles og rationaliseres for at gøre dem til moderne, effektive og dynamiske organisationer i overensstemmelse med målene i Europa 2020-strategien. Kommissionen er opmærksom på presset på medlemsstaternes budgetter og besparelserne i de nationale offentlige udgifter til administration og har gennemgået de administrative udgifter på tværs af institutionerne for at finde frem til måder at øge effektiviteten og mindske omkostningerne på. Den har besluttet at foreslå, at personalet i hver institution/tjeneste, agentur og andre organer som en del af næste FFR reduceres med 5 %. Sammen med den effektivitet, der opnås på andre områder, vil det holde de administrative udgifter inden for den næste FFR på et minimum.

Kommissionen har uden at vente til 2014, hvorfra den næste FFR går, besluttet at foreslå en række ændringer af tjenestemandsvedtægten, der finder anvendelse på EU-tjenestemænd i EU-institutionerne. Disse ændringer omfatter en ny metode til beregning af tilpasningen af lønningerne, en forhøjelse af arbejdstiden (fra 37,5 til 40 timer om ugen) uden kompenserende løntilpasninger, en forhøjelse af pensionsalderen og en modernisering af visse forældede ydelser i overensstemmelse med lignende tendenser i medlemsstaternes administrationer. Kommissionen er ved at udarbejde et udkast til forordning, der først vil blive drøftet med personalerepræsentanterne som en normal del af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og derefter formelt forelagt Europa-Parlamentet og Rådet til vedtagelse snarest muligt.

7. DEN FLERÅRIGE FINANSIELLE RAMMES VARIGHED, STRUKTUR OG FLEKSIBILITET

Under hensyntagen til Europa-Parlamentets holdning har Kommissionen besluttet at fremsætte forslag til en syvårig tidsramme for den næste FFR. Det vil styrke forbindelsen til opfyldelsen af målene i Europa 2020-strategien i tide. Kommissionen vil i 2016 fremlægge en vurdering af gennemførelsen af den finansielle ramme, der om nødvendigt ledsages af de relevante forslag. Kommissionen foreslår, at de udgiftsområder, der anvendes i forbindelse

med den finansielle ramme for 2007-2013, omformes, således at de afspejler målene i Europa 2020-strategien.

Kommissionen enes sammen med Europa-Parlamentet om, hvorvidt det er nødvendigt med mere fleksibilitet inden for eller på tværs af budgetposterne for, at Den Europæiske Union kan klare nye udfordringer og lette beslutningsprocessen i institutionerne. Kommissionen foreslår derfor fem instrumenter uden for den finansielle ramme (Nødhjælpsreserven, fleksibilitetsinstrumentet, Solidaritetsfonden og Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen og et nyt instrument med henblik på krisesituationer i landbruget) plus visse supplerende ændringer, der fremlægges i de ledsagende forslag til FFR-forordningen og den nye interinstitutionelle aftale om samarbejde i budgetanliggender og forsvarlig finansiel forvaltning. I de fremtidige retsgrundlag for de forskellige instrumenter vil det desuden blive foreslået, at der gøres omfattende brug af delegerede retsakter for at sikre mere fleksibilitet i forvaltningen af politikker i finansieringsperioden, samtidig med at de to lovgiveres prærogativer respekteres.

I forbindelse med forvaltningen af programmer vil der desuden blive taget mere hensyn til behovet for en strengere planlægning af fremtidige udgifter og for at undgå, at forsinkelserne i de fremtidige betalinger øges for meget. Kommissionen foreslår derfor en række foranstaltninger for at sikre mere stringente regler for den finansielle planlægning og forvaltning af de af EU-finansierede programmer, navnlig via strukturfondene, og samtidig tage hensyn til medlemsstaternes ansvar for forvaltningen af disse midler.

8. KONKLUSION

Kommissionen foreslår i ledsagende retsakter en forordning om vedtagelse af en ny flerårig finansiel ramme, en interinstitutionel aftale om budgetanliggender og forsvarlig finansiel forvaltning og en afgørelse om egne indtægter (med de relevante gennemførelsesbestemmelser).

I de kommende måneder inden udgangen af 2011 vil strategien i denne meddelelse blive nærmere fastsat i forslag til retsakter vedrørende udgiftsprogrammer og instrumenter på de enkelte politikområder.

Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at godkende retningslinjerne i denne meddelelse og træffe de nødvendige foranstaltninger i forbindelse med forhandlingerne til at sikre, at de relevante retsakter, bl.a. programmerne og instrumenterne for sektorspecifikke udgifter, vedtages i tide, inden den nye flerårige finansielle ramme får virkning pr. 1. januar 2014. Kommissionen vil fremsætte forslag til de nødvendige tilpasninger af denne ramme, hvis Republikken Kroatien som forventet bliver medlem af Den Europæiske Union, inden den næste flerårige finansielle ramme træder i kraft.

FLERÅRIG FINANSIEL RAMME 2014-2020 (FORPLIGTELSER)

2011-priser	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
UDGIFTSOMRÅDE 1: Intelligent og inklusiv vækst									
Galileo	2	1 100	1 100	900	900	700	900	1 400	7 000
Nuklear sikkerhed + afvikling	279	134	134	134	134	55	55	55	700
Den fælles strategiske ramme, forskning og innovation	9 768	10 079	10 529	10 979	11 429	11 879	12 329	12 776	80 000
Ny konkurrenceevne/små og mellemstore virksomheder	177	235	270	305	340	375	410	445	2 380
Almen og faglig uddannelse, ungdom og sport	1 305	1 423	1 673	1 923	2 173	2 423	2 673	2 923	15 210
Dagsorden for social udvikling	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Told-Fiscalis-bekæmpelse af svig	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agenturer	258	237	291	290	291	265	326	331	2 030
Andet	308	267	267	267	267	267	267	267	1 868
Margin	49	513	533	553	573	593	613	633	4 009
Energi	22	973	1 233	1 033	1 173	1 303	1 503	1 903	9 121
Transport	1 552	2 299	2 499	2 899	3 099	3 499	3 699	3 700	21 694
IKT	3	642	782	1 182	1 442	1 512	1 712	1 913	9 185
Faciliteten for netforbindelser i Europa	1 577	3 914	4 514	5 114	5 714	6 314	6 914	7 516	40 000
Regional konvergens	30 692	22 032	22 459	22 836	23 227	23 631	24 012	24 393	162 590
Overgangsregioner	1 963	5 549	5 555	5 560	5 565	5 570	5 574	5 579	38 952
Konkurrenceevne	6 314	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	53 143
Territorialt samarbejde	1 304	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	11 700
Samhørighedsfonden	11 885	9 577	9 620	9 636	9 708	9 888	10 059	10 222	68 710
Yderligt beliggende og tyndtbefolkede regioner	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Samhørighedspolitik	52 406	46 554	47 029	47 428	47 895	48 484	49 041	49 589	336 020
UDGIFTSOMRÅDE 1 I ALT	**66 354**	**64 696**	**66 580**	**68 133**	**69 956**	**71 596**	**73 768**	**76 179**	**490 908**
UDGIFTSOMRÅDE 2: Bæredygtig vækst: naturressourcer									
Underloft for den fælles landbrugspolitik (direkte betalinger + markedsudgifter)	43 515	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
Udvikling af landdistrikterne	13 890	13 618	13 351	13 089	12 832	12 581	12 334	12 092	89 895
Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (inkl. markedsforanstaltninger) + fiskeripartnerskabsaftaler + RFFO-aftaler	984	945	950	955	955	960	960	960	6 685
Miljø og klimaindsats (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3 200
Agenturer	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Margin	230	140	140	140	140	140	140	139	979
UDGIFTSOMRÅDE 2 I ALT	**59 031**	**57 386**	**56 527**	**55 702**	**54 861**	**53 837**	**52 829**	**51 784**	**382 927**
UDGIFTSOMRÅDE 3: Sikkerhed og EU-borgerskab									
Fond til forvaltning af migration	487	490	490	490	490	490	490	493	3 433
Intern sikkerhed	604	528	548	568	588	608	628	648	4 113
It-systemer	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Retlige anliggender	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Rettigheder og EU-borgerskab	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Civilbeskyttelse	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Europa for borgerne	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Fødevaresikkerhed		330	323	317	311	305	299	293	2 177
Folkesundhed	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Forbrugerbeskyttelse	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programmet for et kreativt Europa	181	182	197	212	227	242	257	273	1 590
Agenturer	387	431	431	431	431	431	431	431	3 020
Andet	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Margin	57	130	130	130	130	130	130	129	909
UDGIFTSOMRÅDE 3 I ALT	**2 209**	**2 532**	**2 571**	**2 609**	**2 648**	**2 687**	**2 726**	**2 763**	**18 535**
UDGIFTSOMRÅDE 4: Et globalt Europa									
Førtiltrædelsesinstrumentet	1 888	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	12 520
Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI)	2 268	2 100	2 213	2 226	2 265	2 340	2 439	2 514	16 097
EIDHR	169	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Stabilitetsinstrumentet	357	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Sikkerhed (FUSP)	352	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Partnerskabsinstrumentet	70	126	130	135	141	148	156	164	1 000
Udviklingssamarbejdsinstrumentet (DCI)	2 553	2 560	2 682	2 808	2 938	3 069	3 202	3 338	20 597
Humanitær bistand	841	930	925	920	915	910	905	900	6 405
Civilbeskyttelse (CPFI) + Den Europæiske Kriseberedskabskapacitet	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Makroøkonomisk bistand	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Garantifonden for foranstaltninger udadtil	250	236	231	226	195	157	128	84	1 257
Agenturer	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Andet	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Margin	101	374	388	396	422	439	458	523	3 000
UDGIFTSOMRÅDE 4 I ALT	**9 222**	**9 400**	**9 645**	**9 845**	**9 960**	**10 150**	**10 380**	**10 620**	**70 000**
UDGIFTSOMRÅDE 5: Administration									
Pensionsudgifter og europaskoler	1 522	1 575	1 640	1 687	1 752	1 785	1 839	1 886	12 165
Institutionernes administrative udgifter	6 802	6 812	6 869	6 924	6 991	7 074	7 156	7 239	49 064
Margin	510	155	170	185	200	215	230	247	1 400
UDGIFTSOMRÅDE 5 I ALT	**8 833**	**8 542**	**8 679**	**8 796**	**8 943**	**9 073**	**9 225**	**9 371**	**62 629**
I ALT	**145 650**	**142 556**	**144 002**	**145 085**	**146 368**	**147 344**	**148 928**	**150 718**	**1 025 000**
i % af BNI	**1,12%**	**1,08%**	**1,07%**	**1,06%**	**1,06%**	**1,05%**	**1,04%**	**1,03%**	**1,05%**