

Samlenotat: Flerårige finansielle rammer 2007-2013

KOM(2004) 101 final, KOM(2004) 487 final og KOM(2004)498 final

1. Resumé

Det britiske formandskab har indkaldt til et særligt såkaldt konklavemøde den 7. december med EUs fremtidige finansielle udgiftsrammer som eneste punkt på dagsordenen. Et samlet kompromisforslag forventes udsendt kort før mødet. Forud for de to seneste GAERC-møder har det britiske formandskab kun fremlagt ikke særlig konkrete diskussionsoplæg, ligesom Kommissionens formand, José Manuel Barroso, i oktober fremlagde en række idéer til de videre forhandlinger. Konklave-mødet er således de første forhandlinger på baggrund af et konkret udspil. Det største udestående punkt er spørgsmålet om UK's rabat og rabat til andre medlemslande, hvor der imødeses markant uenighed på mødet.

2. Baggrund

Flerårige finansielle rammer - også kaldet finansielle perspektiver - er EU's flerårige budgetlofter for en række hovedudgiftsområder over en årrække. De startede med Delors I og II-pakkerne for hhv. 1988-1992 og 1994-1999, og de nuværende lofter fra Berlin-aftalen gælder for 2000-2006. Der er tale om et styringsinstrument, der kombinerer planlægningsikkerhed med budgetdisciplin og politikreformer. Eksistensen af flerårige budgetforlig har desuden bidraget til at effektivisere forhandlingerne om EU's årlige budgetter mellem Rådet og Parlamentet. De finansielle perspektiver vedtages som en samlet pakke med enighed i DER. Efterfølgende forhandles med Europa-Parlamentet om de nødvendige indrømmelser for dets accept heraf.

Kommissionens udsendte en meddelelse af 10. februar 2004 som siden er blevet fulgt op af en uddybende meddelelse i juli samt et konkret forslag til ny interinstitutionel aftale om de finansielle perspektiver. Endvidere vedtog Kommissionen den 14. juli og 29. september sidste år samt 6. april i år en række forslag til retsakter vedrørende nye flerårige finansielle perspektiver for 2007-2013, der supplerer og uddyber indholdet af forslaget. Disse retsakter færdigforhandles efter at de overordnede udgiftsrammer er aftalt.

Sagen har været drøftet regelmæssigt i GAERC, der er ansvarlig for dagsorden 2007-processen, og i ECOFIN, som har en særlig interesse for sagen.

Det lykkedes ikke det luxembourgiske formandskab at opnå en aftale på topmødet den 16/17. juni trods en stor indsats. Det britiske formandskab har i første omgang gennemført bilaterale møder med alle medlemslande på embedsmandsniveau. På baggrund heraf har der været drøftelser i GAERC på baggrund af ikke særlig konkrete diskussionsoplæg fra formandskabet.

Forud for konklavedrøftelsen den 7. december har formandskabet varslet et samlet kompromisudkast, som forventes fremlagt nogle få dage før konklaven.

I de videre forhandlinger indgår endvidere 5 nye forslag fra Kommissionens formand, José Manuel Barroso, som udbygning af det kompromisudkast, som lå på bordet i juni: Øremærkning af strukturfonds- og landdistriktsmidler til Lissabon-målsætningerne, især konkurrencefremme

herunder forskning; oprettelse af en globaliseringsfond som skal kompensere for udefra kommende chok; konsolidering af igangværende landbrugsreformer via øget modulation; plan for modernisering af EU-budgettet via en revisionsklausul; styrkelse af den demokratiske kontrol og sammenhængen i den eksterne politik herunder indlemmelse af Den Europæiske Udviklingsfond i EU-budgettet.

3. Hjemmelsgrundlag

Flerårige finansielle rammer fastlægges gennem en politisk inter-institutionel aftale mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Den nuværende inter-institutionelle aftale vedrører EU's budgetrammer for årene 2000-2006. Fastlæggelse af EU's egne indtægter har hjemmel i traktatens art. 269.

4. Nærhedsprincippet

Da der er tale om et forslag i relation til EU's budget, kan det kun behandles på EU-niveau, og det er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Formål og indhold

Kommissionens forslag tog udgangspunkt i tre grundpiller:

- EU skal skabe flere og bedre job gennem større og bæredygtig vækst.
- EU skal sikre borgerne et område præget af frihed, retfærdighed og sikkerhed.
- EU skal have en stærk global rolle, der afspejler Europas politiske og økonomiske tyngde.

Den samlede udgiftsramme i Kommissionens forslag svarede til 1,24 pct. af BNI i forpligtelsesbevillinger¹ og 1,13 i betalingsbevillinger i gennemsnit for perioden (ved anvendelse af de seneste BNI-prognoser). Det svarer til en årlig realvækst i perioden 2006-2013 på hhv. ca. 4 pct. i forpligtelsesbevillinger og ca. 3 pct. i betalinger.

Indtil nu har udgangspunktet for de videre drøftelser været de fremskridt der blev gjort under luxembourgsk formandskab. Det luxembourgiske formandskab fremlagde et kompromisudkast i juni som ikke vandt fuld tilslutning². Kompromisudkastet anfører et samlet gennemsnitligt udgiftsloft for perioden på 1,06 pct. af BNI i forpligtelsesbevillinger og 1,00 pct. af BNI i betalinger. I bilag 1 ses tabel over det foreliggende kompromisforslag sammenholdt med Kommissionens forslag.

Det er de faktiske udgifter, der er bestemmende for EU-landenes bidrag til det fælles budget. Disse ligger traditionelt betydeligt under udgiftslofterne. Alle udgiftslofter ligger desuden traditionelt betydeligt under det samlede årlige loft på 1,24 pct. af BNI for betalinger som EU maksimalt kan opkræve i finansiering (egne indtægter). Dette loft har derfor historisk ikke haft praktisk relevans for fastlæggelsen af EU's udgifter og skatteopkrævningen til finansiering heraf.

¹ Forpligtelser vil sige de tilsagn om bevillinger, EU kan afgive et givet budgetår, mens betalingsbevillinger vil sige de konkrete udbetalinger, EU kan foretage et givet budgetår.

² Det foreliggende kompromisudkast blev fremlagt af det luxembourgiske formandskab umiddelbart før Det Europæiske Råds møde den 16-17. juni. På selve Det Europæiske Råd blev endnu et kompromisudkast fremlagt, men trukket tilbage, da det ikke kunne opnå fuld støtte.

Ifølge kompromisforslaget vil de største enkelte udgiftsområder fortsat være den fælles landbrugspolitik og samhørighed (strukturfonde mv.), om end den fælles landbrugspolitik andel vil være faldende, særligt som andel af BNI. Udgifterne til den fælles landbrugspolitik (søjle I) forventes således at falde fra 0,41 pct. af BNI i 2006 til 0,33 pct. af BNI i 2013. Samhørighedspolitikken foreslås at stige med ca. 18 pct. fra 2006-2013, hvilket som andel af BNI udgør ca. 0,40 pct. i 2006 og 0,39 pct. i 2013³. De foreslåede finansielle rammer fremgår mere detaljeret af bilag 1, idet der for nærmere beskrivelse henvises til aktuelt notat forud for mødet i Rådet for generelle anliggender den 22. november 2004.

På indtægtssiden indeholder kompromisudkastet fra juni en fastholdelse af de nuværende egne indtægter i form af traditionelle egne indtægter fra told- og landbrugsafgifter, momsbidrag samt bidrag som andel af medlemslandenes BNI, idet der dog sker en justering af momsbidraget af teknisk karakter. BNI-bidraget udgør ca. $\frac{3}{4}$ af de samlede indtægter. Den eksisterende UK-rabat foreslås fastfrosset på niveauet før EU's udvidelse i 2004. Hertil kommer, at kompromisudkastet halverer det tyske, svenske og nederlandske momsbidrag og Sverige og Nederlandene tildeles en forhøjelse af den procentsats for traditionelle egne indtægter, som landene kan beholde som dækning for omkostninger ved opkrævning heraf på EU's vegne (fra 25 til 35 pct.).

6. Udtalelser

De finansielle rammer skal aftales ved en interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet. Der foreligger således ikke udtalelse fra Europa-Parlamentet.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Flerårige finansielle rammer udgør lofterne for EU's udgifter og udgør sammen med reglerne for EU's finansiering rammerne for Danmarks årlige bidrag til EU. Reglerne for EU's finansiering vedtages formelt set ved en forordning i henhold til traktatens art. 269, hvilket indebærer efterfølgende ratifikation i medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. I Danmark er ratifikation tidligere sket ved en folketingsbeslutning.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Det årlige danske EU-bidrag er stærkt afhængig af indholdet af det endelige kompromis samt hvordan den faktiske årlige budgettering og implementering af budgettet bliver.

Tages udgangspunkt i det seneste kompromisforslag fra det luxembourgiske formandskab samt at der budgetteres med samme margen inden for de finansielle perspektiver som i dag, hvilket er den mest realistiske antagelse, vil det betyde en stigning i det danske EU-bidrag i størrelsesordenen 0,7 mia. kr. årligt i gennemsnit i forhold til 2006 (2004-priser). Såfremt udgiftsrammen udnyttes fuldt ud ville merudgiften være omkring 1 mia. kr. højere i gennemsnit pr. år. Danmarks bidrag som andel af BNI vil falde lidt over perioden - også under antagelse af fuld udnyttelse af rammen.

Danmarks EU-bidrag i 2006 vil med Kommissionens budgetforslag være 16 mia. kr. i 2004-priser.

³ Der er i denne beregning taget højde for den del af samhørighedspolitikken, som vedrører landdistriktsstøtte og fiskeri, som ikke konteres under den nye udgiftskategori 1b.

9. Høring

De enkelte programmer vil i nødvendigt omfang blive sendt i høring af de ressortansvarlige ministerier. Kommissionens generelle meddelelse af 10. februar 2004 har været i ekstern høring med følgende svar:

Landbrugsrådet finder overordnet set det fremlagte forslag fornuftigt set i lyset af de udfordringer og opgaver det udvidede EU står overfor. For landbruget skal reformen af den fælles landbrugspolitik understøttes og den aftalte ramme under det danske formandskab i 2002 skal respekteres. Det anføres, at aftalen om 1 pct. årlig nominal stigning for den fælles landbrugspolitik betyder reelt fald i udgifterne til den traditionelle markedspolitik, dels fordi stigningstakten overgås af inflationen og dels fordi der sker et fradrag i landbrugspolitikken via modulation (overførsel til landdistriktspolitikken), og endelig skal budgetrammen også kunne rumme kommende reformer. Angående landdistriktspolitikken ser man positivt på, at indsatsen samles i en fælles fond under forudsætning af bevarelse af aktiviteterne som i dag (jf. Rfo 1257/99).

LO bemærker, at opfølgningen på Lissabon målsætningerne har vist, at mange lande ligger langt bag målsætningerne, og hvis målsætningen om, at have den stærkeste vidensøkonomi i 2010 skal opfyldes, er der behov for en kraftig indsats inden for investeringer, arbejdsmarked, forskning og udvikling. Der er behov for en samordnet økonomisk indsats for at skabe flere job i EU; her tænkes specielt på udbygning af infrastrukturen i de Central- og Østeuropæiske lande samt øget erhvervsfrekvens via større indsats på ligestillingsområdet. Strukturfondsmidlerne skal i større omfang allokeres til de nye medlemslande og der skal samtidig ske en reduktion af tildelingen til de øvrige medlemslande, herunder de sydeuropæiske. Det er vigtigt at fastholde fokus på kompetenceudvikling som en målsætning, da udviklingen af arbejdskraftens menneskelige ressourcer er afgørende for den industrielle udvikling i de nye medlemslande og dermed også for at undgå at billig arbejdskraft vil være disse landenes eneste konkurrenceparameter.

DA finder det positivt, at Kommissionen har taget udgangspunkt i Lissabon-målsætningen som er central for den danske og europæiske konkurrenceevne. Midlerne til den Europæiske Socialfond under strukturfondene skal i højere grad bevilges i henhold til Lissabon-strategien og henstillingerne i den Europæiske beskæftigelsesstrategi. Udgifterne til fonden bør dæmpes samtidig med at hovedparten af midlerne anvendes i de nye medlemslande under hensyntagen til absorptionsevnen. Fokus bør være beskæftigelse og uddannelse. Endvidere understreges behovet for social dialog.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side støttes formandskabets plan om at indgå en rammeaftale på Det Europæiske Råds møde i december 2005 under behørig hensyntagen til danske interesser.

Set i lyset af forhandlingssituationen er der fastsat følgende danske hovedprioriteter:

- Opprioritering af forskning og uddannelse inden for udgiftsområdet for vækst og beskæftigelse (udgiftskategori 1a) med henblik på fordobling.
- Mindske rabatordninger mest muligt.
- Krav om budgetdisciplin primært via reduktion af stigningen i midlerne til strukturfondene i retning af fastholdelse af 2006-udgiftsniveau med fokus på de mindst velstående områder samt en mindre stigning i landdistriktsstøtten.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det Luxembourgiske formandskabs forsøg på at nå en aftale i juni måned lykkedes ikke. Det er nu op til det britiske formandskab at føre sagen videre. Det største udestående spørgsmål vedrører rabatter på finansieringen af EU's budget, hvor der forventes stor uenighed.

En væsentlig interesse samler sig hos de lande, som skal modtage betydelige strukturfondsbeløb, om hurtigt at få aftalen i hus. Dette gælder især de nye medlemslande.

12. Tidligere forelæggelse for Folketinget Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg forud for GAERC den 21. november 2005.

Bilag 1. Sammenfattende tabel vedrørende kompromisforslag af 15. juni til de finansielle perspektiver for 2007-2013 (forpligtelsesbevillinger)

Mia. euro, 2004-priser	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I alt 2007-13	Årlig vækst
1. Konkurrenceevne for vækst og beskæftigelse¹	7,7	8,2	8,8	9,5	10,2	10,9	11,7	12,6	72,0	7,4%
Kommissionens forslag	7,7	10,8	13,0	15,2	17,4	19,6	21,8	24,0	121,7	17,7%
1b. Strukturfonde mv.	38,6	42,4	42,9	43,0	43,8	44,1	44,9	45,5	306,5	2,4%
Kommissionens forslag	38,6	46,2	47,4	48,5	48,9	49,3	50,2	51,1	341,6	4,1%
2. Forvaltning af naturressourcer²	55,5	54,5	54,5	54,4	53,9	53,6	53,5	53,4	377,8	-0,6%
Kommissionens forslag	55,5	56,8	57,5	57,6	57,4	57,2	57,1	57,1	400,7	0,4%
3a. Retlige og indre anlig.	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,4	6,6	15,0%
Kommissionens forslag ³	0,5	0,6	0,8	1,0	1,2	1,4	1,5	1,7	8,3	18,5%
3b. Borgerskab³	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	4,4	4,3%
Kommissionens forslag ³	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	6,4	13,0%
EU som global partner⁵	9,0	6,3	6,6	6,8	7,1	7,4	7,7	8,1	50,0	-1,6%
Kommissionens forslag	9,0	7,4	11,0	11,7	12,7	13,4	14,0	14,5	84,7	7,0%
5. Administration	6,3	6,7	6,8	7,0	7,2	7,4	7,5	7,7	50,3	2,9%
Kommissionens forslag	6,3	7,1	7,5	7,9	8,3	8,6	9,0	9,3	57,7	5,7%
Kompensationer	1,0	0,4	0,2	0,2					0,8	
I alt	119,0	119,7	121,0	122,3	123,7	125,1	127,2	129,4	868,4	1,2%
Andel af BNI⁶	1,11%	1,08%	1,07%	1,05%	1,04%	1,03%	1,02%	1,02%	1,04%	
<i>Kommissionen i alt⁴</i>	<i>119,0</i>	<i>131,0</i>	<i>139,0</i>	<i>143,8</i>	<i>147,6</i>	<i>151,3</i>	<i>155,6</i>	<i>159,8</i>	<i>1.028,0</i>	<i>4,3%</i>
<i>Andel af BNI</i>	<i>1,11%</i>	<i>1,18%</i>	<i>1,22%</i>	<i>1,24%</i>	<i>1,24%</i>	<i>1,24%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,25%</i>	<i>1,24%</i>	

1) Udgiftskategori 1a indeholder størstedelen af det der i dag rubriceres under "EU's interne politikker", dvs. forskning, transeuropæiske net, uddannelse mv.

2) Udgiftskategori 2 inkluderer landbrugsudgifter, landdistriktsstøtte, fiskeri samt miljø.

3) Kategori 3 blev oprindeligt foreslået som én samlet kategori af Kommissionen.

4) Kommissionens samlede tal inkluderer indbudgettering af solidaritetsfonden (udgiftskategori 3). For at sikre sammenligneligheden i forhold til kompromisforslaget er solidaritetsfonden ikke medregnet under kategori 3, men udelukkende i totalen.

5) Kommissionens foreslåede ramme for udgiftskategori 4 stiger markant fra 2008, hvor Den Europæiske Udviklingsfond foreslås indbudgetteret. Dette sker ikke i kompromisforslaget. Det umiddelbare fald i bevillingsrammerne skyldes alene bortfald af udgifter til førtiltrædelsesstøtte.

6) Pga. opjusterede BNI-tal er der ikke fuld overensstemmelse mellem kompromisforslaget angivne samlede udgiftsramme på 1,06 pct. af BNI i forpligtelsesbevillinger og de konkrete beløb i forslaget.