

GRUNDNOTAT

Finansielle perspektiver - Ny inter-institutionel aftale (IIA)

KOM (2006) 36 final af 1. februar 2006.

1. Resume

Kommissionens forslag til interinstitutionel aftale udgør en væsentlig del af udmøntningen af aftalen om de finansielle rammer for EU's budget for 2007-2013, som blev indgået på Det Europæiske Råds møde den 15.-16. december. Hoveddelen af aftalen fastlægger implementeringsregler og regler for samarbejde mellem institutionerne, mens udgiftsrammerne udgør et annekset hertil. Aftalen skal tiltrædes af Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Fra dansk side støttes kompromiset, som indgået på Det Europæiske Råd. Endvidere lægges vægt på budgetdisciplin og sund finansforvaltning samt at balancen mellem institutionerne bevares.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde i juli 2004 sit samlede udspil til EU's flerårige finansielle rammer, de såkaldte finansielle perspektiver, for 2007-13 i form af en ny inter-institutionel aftale om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren (IIA)¹. Denne aftale indeholder det centrale annekset om de flerårige finansielle rammer for 2007-2013 - også kaldet finansielle perspektiver. Kommissionen har den 1. februar 2006 fremlagt et revideret forslag som følge af den aftale, der blev indgået på Det Europæiske Råd den 15.-16. december.

3. Hjemmelsgrundlag

IIA'en er en politisk aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, som forpligter de tre institutioner i aftaleperioden.

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 nærheds- og proportionalitetsprincippet.

5. Formål og indhold

Kommissionens forslag til ny interinstitutionel aftale er i betydelig grad en videreførelse af bestemmelserne i den nuværende IIA. Kommissionen fremhæver således, at den nuværende aftale har sikret finansiell disciplin, fornuftig udvikling i udgifterne og godt interinstitutionelt samarbejde gennem perioden 2000-2006. Kommissionen har dog indarbejdet korrektioner som følge af aftalen i Det Europæiske Råd den 15.-16. december samt en række ændringer som Kommissionen finder hensigtsmæssige på baggrund af erfaringerne med den nuværende aftale.

Kommissionens forslag til en ny IIA har overordnet samme struktur som den eksisterende IIA, dvs. at den består af:

- Del 1: En række definitioner og gennemførelsesbestemmelser for de finansielle perspektiver.

¹ Doc 11745/04 – COM (2004) 498 final.

- Del 2: En række aftaler om, hvorledes samarbejdet mellem de tre institutioner skal forløbe under den årlige budgetprocedure.
- En række annekser, der uddyber de hoveddele, herunder det centrale annek 1, som fastlægger EU's årlige udgiftslofter udtrykt i forpligtelser og betalinger i aftaleperioden².

Kommissionen har imidlertid ladet det centrale annek 1 være tomt, dvs. i første omgang undladt at indsætte de udgiftsrammer, som fremgår af Rådets kompromis indgået på Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005.

De væsentligste ændringsforslag i forhold til den nuværende IIA er i øvrigt følgende:

1. Forenkling og konsolidering

Finansieringen af EU's Solidaritetsfond blev i 2002 sikret ved en selvstændig interinstitutionel aftale uden for de eksisterende finansielle rammer. Reglerne for Solidaritetsfondens finansiering foreslås nu indarbejdet i den generelle IIA, idet de eksisterende regler for fondens anvendelse fastholdes, dvs. at der kan anvendes op til 1 mia. euro årligt uden for rammerne i de finansielle perspektiver (Kommissionen har også fremlagt et selvstændigt forslag om revision af Solidaritetsfonden).

Der lægges op til en forenkling af den årlige justering af udgiftsrammerne som følge af inflationen. I dag anvendes en fast 2 pct. deflator for strukturfonds- og landbrugsudgifterne (svarende til omkring 80 pct. af budgettet) af hensyn til planlægningssikkerheden. Dette foreslås nu anvendt for alle udgiftsområder. Modsat i dag vil der ikke være mulighed for at tage størrelsen af den faste deflator op til revision midt i perioden.

Den nuværende garantireserve for lån til tredjelande foreslås indarbejdet under relevante udgiftsprogrammer frem for at blive opretholdt som en særskilt reserve. Et nyt forslag til rådsforordning herom er under behandling.

2. Fleksibilitet i budgetlægningen

Kommissionen anfører, at de lavere udgiftsniveauer sammenlignet med Kommissionens oprindelige forslag, som Det Europæiske Råd blev enige om, betyder strammere udgiftslofter og dermed behov for etablering af fleksibilitet således, at EU kan reagere på kommende udfordringer.

Reglerne for at ændre de finansielle perspektiver foreslås bevaret uændret. Det vil fortsat gælde, at såfremt Parlamentet og Rådet ikke kan blive enige om en revision af de finansielle perspektiver, vil de eksisterende beløb blive videreført uændret.

Indenfor udgiftsrammerne foreslås følgende fleksibilitetsmuligheder: 1) En Nødhjælpsreserve på 221 mio. euro årligt, 2) En Globaliseringsfond med et udgiftsloft på årligt 500 mio. euro til hjælp til arbejdere ramt af større strukturelle ændringer i verdenshandelen, som foreslås oprettet i henhold til Det Europæiske Råds konklusioner i den 15.-16. december 2005 samt 3) Mulighed for at afvige 10 pct. fra de referencebeløb, som fremgår af programmer vedtaget i fælles beslutningsprocedure.

² Forpligtelsesbevillinger er udtryk for de tilsagn, som EU kan afgive i et givet budgetår, mens be talingsbevillinger er udtryk for de faktiske udbetalinger, som EU kan foretage et givet budgetår.

Disse fleksibilitetsmuligheder skal således supplere den fleksibilitet, der fortsat skal sikres ved at reservere en margen under de enkelte udgiftskategorier til uforudsete udgifter.

Nødhjælpsreserven bevares som i dag med den tilføjelse, at midlerne også kan anvendes til aktioner til civil krisestyring, jf. den praksis der blev aftalt mellem Rådet og Parlamentet i den årlige budgetprocedure tilbage i 2003.

Finansieringen af Globaliseringsfonden skal i henhold til Det Europæiske Råds konklusioner ske ved uforbrugte midler under udgiftslofterne (forpligtelsesbevillinger) samt ved forpligtelser der bortfalder (decommitments). Kommissionen foreslår dette konkretiseret til at gælde uforbrugte midler under sidste års udgiftsramme samt bortfaldne midler gennem de seneste 2 år. Beslutning om fondens anvendelse sker i enighed mellem Rådet og Parlamentet i henhold til de normale budgetprocedurer.

Muligheden for at fravige op til 10 pct. i forhold til de indikative udgiftsrammer angivet i retsakter vedtaget i fælles beslutningsprocedure er et nyt forslag fra Kommissionen. Som reglerne er i dag kan fravigelse kun ske i tilfælde af, at nye, objektive og langsigtede forhold gør sig gældende. Forslaget har primært betydning for såkaldte ikke-obligatoriske udgifter, hvor Europa-Parlamentet har det sidste ord i den årlige budgetprocedure.

Udenfor udgiftsrammerne foreslås Solidaritetsfonden som nævnt at fortsætte på samme finansieringsvilkår som i dag. Endvidere foreslås et fleksibilitetsinstrument på årligt 700 mio. euro, dvs. i alt op til knap 5 mia. euro over perioden 2007-2013. Uforbrugte midler kan ifølge Kommissionens fortolkning videreføres til efterfølgende år. Forslaget erstatter det nuværende instrument med en årlig udgiftsramme på 200 mio. euro. Som noget nyt lægges op til, at der kan finansieres flerårige tiltag under fleksibilitetsinstrumentet. En bestemmelse om, at instrumentet som udgangspunkt ikke kan finansiere samme forhold flere år i træk foreslås ophævet.

3. Revisionserklæring

Kommissionen foreslår indarbejdet en kortfattet ny artikel der anfører, at Kommissionen vil foretage en gennemgribende revision af såvel indtægtssiden og udgiftssiden, som vil blive forelagt Rådet og Parlamentet i form af en hvidbog i 2008/2009, jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005.

4. Den fælles sikkerheds- og udenrigspolitik og fiskeriaftaler

Fastsættelsen af bevillinger til FUSP'en samt internationale fiskeriaftaler har været kilde til visse uenigheder mellem Rådet og Parlamentet i den årlige budgetprocedure. De to områder hører indholdsmæssigt under Rådets enekompetence, men finansieres under kategori 4, eksterne politikker, hvor Parlamentet generelt har det sidste ord (primært ikke-obligatoriske udgifter). Parlamentet har derfor traditionelt søgt at anvende den årlige budgetprocedure til at opnå øget indflydelse på de to områder. Dette er baggrunden for, at den nuværende IIA indeholder en række detaljerede regler for, hvorledes bevillingerne på disse områder fastsættes i den årlige budgetprocedure.

Fsva. fiskeriaftaler fastholdes de nuværende samarbejdsregler om budgettering og informationsudveksling, idet det anføres, at midler, der sættes i reserve til kommende fiskeriaftaler, udgør obligatoriske udgifter.

Angående FUSP'en lægger Kommissionen op til, at reglerne herom videreføres næsten uændret. Det vil dermed gælde, at hvis Parlamentet og Rådet ikke kan blive enige om budgettet for fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vælges det laveste af følgende beløb: Det foregående års budget eller Kommissionens budgetforslag.

Kommissionen foreslår tilføjet, at Rådet i højere grad forpligtes til at informere Parlamentet om FUSP'en. Konkret foreslås, at den aftale om øget information, som Rådet og Parlamentet blev enige om i forbindelse med det årlige budget for 2004 (fem årlige konsultationer mellem formandskabet og Parlamentet), gøres permanent.

5. Øvrige justeringer

IIA'en indeholder undtagelser fra princippet om, at afholdelse af midler over EU's budget både kræver bevilling og en bagvedliggende retsakt ("det dobbelte hjemmelskrav"), jf. hjemmel i finansforordningen³. Undtagelserne vedrører såkaldte pilotprojekter og forberedende foranstaltninger. Kommissionen lægger op til en forhøjelse af de årlige beløbsgrænser til hhv. 38 mio. euro for pilotprojekter og 90 mio. euro for såkaldte forberedende foranstaltninger, herunder maksimalt 36 mio. euro til nye forberedende foranstaltninger. I dag udgør grænserne 32 mio. euro årligt til såkaldte pilotprojekter og 75 mio. euro årligt til forberedende foranstaltninger, herunder maksimalt 30 mio. euro til nye forberedende foranstaltninger.

Henvisning til at landbrugsretningslinien som fastsat ved Rådsforordning 2040/2000 foreslås at bortfalde, idet Kommissionen senere vil forslå, at forordningen bortfalder under henvisning til, at landbrugsudgifterne (både vedrørende den fælles landbrugspolitik og landdistriktsstøtte) allerede er begrænset af de aftalte udgiftslofter frem til 2013 samt at procedureforskrifterne vedrørende overholdelse af budgetdisciplin overtages af andre forordninger.

Kommissionens forslag indeholder forslag til erklæring om, at såfremt retsakter vedrørende strukturfonde, landdistriktsstøtte og fiskeri ikke er vedtaget d. 1. januar 2007 kan budgetmyndigheden efter forslag fra Kommissionen vælge at overføre uforbrugte midler fra 2007 til de efterfølgende år. Den nuværende IIA for 2000-2006 indeholder tilsvarende en bestemmelse om, at budgetmyndigheden forpligtede sig til at justere lofterne i 2001 ved at fremføre ikke-udnyttede bevillinger fra 2000 i tilfælde af, at vedtagelsen af strukturfondsprogrammerne blev forsinket. Der er således tale om en blødere, men til gengæld bredere klausul end den nuværende.

Kommissionen foreslår endelig, at der indsættes en ny regel om, at såfremt der sker suspendering af betalinger fra Samhørighedsfonden ved "uforholdsmæssigt store budgetunderskud", jf. stabilitets- og vækstpagten, kan, Rådet i forbindelse med ophævelsen af en sådan suspension beslutte at tilpasse udgiftsloftet for samhørighedsmidler således, at de suspenderede forpligtelsesbevillinger overføres til det efterfølgende år.

³ Rfo 1605/2002 af 25. juni 2002.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets har i et positionspapir fra juni 2005 fastlagt en holdning tæt på Kommissionens oprindelige forslag. Der lægges op til en formel udgiftsramme på 1,18 pct. i gennemsnit over perioden 2007-2013, hvortil kommer forslag til samlede fleksibilitetsreserver svarende til ca. 0,03 pct. af BNI (ca. 1000 mia. euro i alt). Til sammenligning udgør Rådets kompromis 1,045 pct. af BNI (862 mia. euro i alt). Parlamentet har endnu ikke fastlagt sin nærmere holdning til tekstdelen af IIAen, idet dets indflydelse på revisionen i 2008/2009 forventes at stå centralt.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den interinstitutionelle aftales flerårige finansielle rammer udgør lofterne for EU's udgifter, hvilket sammen med reglerne for EU's finansiering danner rammerne for Danmarks årlige bidrag til EU.

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

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

Tages udgangspunkt i det foreliggende kompromis fra Det Europæiske Råd i december samt at budgetlofterne udnyttes fuldt vil det betyde en stigning i det danske EU-bidrag i forhold til 2006 på i gennemsnit 0,8 mia. kr. i gennemsnit, jf. tabel 1. Bliver margenen mellem udgiftslofterne og implementeringen gennemsnitlig den samme i 2007-2013 som i 2006 opnås samme gennemsnitlige merudgift på 0,8 mia. kr. Der er traditionelt store udsving i implementeringsgraden af udgiftsrammerne i de enkelte år.

Opgjort som andel af BNI vil det danske EU-bidrag være faldende.

Mia. DKK (2004-priser)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-13 Gns.
Danmarks EU-bidrag	17,0	17,7	18,4	17,4	18,1	17,5	17,7	17,7	17,8
Andel af DKs BNI, pct.	1,11	1,13	1,15	1,07	1,08	1,03	1,02	0,99	1,06

For 2006 ville fuld udnyttelse af udgiftsrammerne betyde et dansk EU-bidrag på ca. 17 mia. kr. (2004-priser), jf. tabel 1, mens der på finansloven er budgetteret med 16 mia. kr. (16,6 mia. kr. i 2006-priser).

Forslaget udmønter aftalen fra Det Europæiske Råd i december om de overordnede udgiftsrammer for 2007-2013. De mere præcise konsekvenser for samfundsøkonomien, miljøet eller administrative konsekvenser for erhvervslivet - positive og negative - afhænger af den konkrete udmøntning af midlerne ved de årlige budgetter og ved de bagvedliggende retsakter.

9. Høring

Kommissionens oprindelige forslag til flerårige finansielle rammer blev sendt i ekstern høring. Den konkrete udmøntning i den interinstitutionelle aftale har ikke været sendt i høring.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side står man ved indholdet i det kompromis, som blev indgået på Det Europæiske Råd i december 2005, herunder beløbsrammer og den aftalte evaluering i 2008-2009. I det omfang de videre forhandlinger fører til forslag til ændringer i de opstillede udgiftsrammer vil man dansk side henholde sig til den allerede fastsatte danske holdning ved forhandling om de finansielle perspektiver.

Endvidere lægges vægt på budgetdisciplin og sund finansforvaltning samt at balancen mellem institutionerne bevares. Flexibilitetsinstrumenter bør begrænses, idet det kan svække de finansielle rammer som udgiftspolitisk styringsinstrument og gennemsigtigheden i budgettets gennemførelse.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Parlamentet udtalt deres utilfredshed med Rådets kompromis på Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005, idet de samtidig ønsker at indgå i konstruktive drøftelser.

Rådet forventes generelt at fokusere på at fastholde kompromiset fra Det Europæiske Råd den 15.-16. december. Der må således forventes at være betydelig modstand mod etablering af nye fleksibilitetsreserver uden for de opstillede udgiftsrammer. For implementeringsreglerne i øvrigt forventes stor fokus på at bevare den institutionelle balance i forhold til Parlamentet.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Den interinstitutionelle aftale har ikke i sig selv tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Aftalens centrale punkt om EU's finansielle rammer for 2007-2013 har løbende været forelagt Folketingets Europaudvalg gennem de seneste 2 år.

