



Bruxelles, den 14.9.2016
COM(2016) 603 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Midtvejs gennemgang/midtvejsrevision af flerårige finansielle ramme for årene 2014-
2020**

Et EU-budget med fokus på resultater
{SWD(2016) 299 final}

DA

DA

1. INDLEDNING

EU står over for en række vigtige udfordringer på lang sigt: der er behov for at styrke EU's økonomi og sociale sammenhængskraft, garantere sikkerheden i EU og ved de ydre grænser, håndtere migration, og adressere årsagerne til og følgerne af klimaændringer. Håndteringen af disse udfordringer nødvendiggør omfattende politikker og strategier på mellemlang og lang sigt, som kræver tilstrækkelig finansiel støtte både på europæisk og nationalt plan.

EU's flerårige finansielle ramme giver den nødvendige forudsigelighed til at støtte investeringer i Europas prioriteter på mellemlang sigt. I den nuværende situation med flere kriser er man imidlertid også nødt til hurtigt at kunne foretage tilpasninger til skiftende prioriteringer og uforudsete begivenheder og til at kunne levere hurtigt på stedet. Det er lykkedes med oprettelsen af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) under investeringsplanen for Europa og ved at stille midler til rådighed for foranstaltninger til håndtering af hastende udfordringer på områderne migration, flygtninge og sikkerhed.

Den flerårige finansielle ramme (FFR) for årene 2014-2020 blev vedtaget i 2013 på baggrund af den finansielle og økonomiske krise og de belastede offentlige finanser i mange medlemsstater. I FFR blev der derfor lagt stor vægt på investeringer inden for områder, hvor EU's indsats giver en merværdi med hensyn til at skabe job og vækst. FFR styrkede også koblingen mellem EU's budget og vigtige administrative og strukturelle reformer i medlemsstaterne ved fastsættelse af streng konditionalitet. Med rammen blev der indført en mere resultatbaseret tilgang til budgetlægningen og en forenklet leveringsmekanisme for hurtigt at kunne opnå resultater. Samtidig styrkede Innovative teknikker og instrumenter EU's budgetmæssige kapacitet til at tage hånd om nye udfordringer og mobilisere offentlige og private midler.

Kommission, som tiltrådte i november 2014, styrkede denne ramme med den vellykkede lancering af investeringsplanen for Europa, som understøttes af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI). Derudover sikrer Kommissionens initiativ om et *budget med fokus på resultater* (BFOR), at ressourcer tildeles til prioriteter, og at alle foranstaltninger har en betydelig virkning og merværdi. BFOR-initiativet skal adressere fire hovedspørgsmål¹:

1. Hvor EU's midler skal anvendes – hvordan opnås der høj EU-merværdi?
2. Hvordan EU's midler skal anvendes – hvordan får vi mere ud af hver enkelt euro fra EU's budget?
3. Hvordan foretages en tilfredsstillende vurdering af EU-budgettets resultater?
4. Og hvordan man kommunikerer om EU's budget – hvordan kan man bedre forklare borgerne, hvad vi opnår med EU-budgettet?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

Som krævet i henhold til FFR-forordningens artikel 2² forelægger Kommissionen hermed en midtvejs gennemgang af, hvordan FFR fungerer, under hensyntagen til den økonomiske og generelle situation. Heri gennemgås de vigtigste aspekter af gennemførelsen af den nuværende FFR siden 2014. Perioden har både været kendetegnet ved fælles tiltag for at fremme økonomisk genopretning og det akutte behov for at håndtere flygtningekrisen og sikkerhedstrusler.

Sammen med de øgede bevillinger, der foreslås i budgetforslaget for 2017, og som hovedsagelig tildeles migrationsområdet, og de yderligere tildelinger som følge af den tekniske justering af rammebeløbene for samhørighedspolitikken foreslås der i denne midtvejs gennemgang en finansieringspakke på ca. 13 mia. EUR i form af yderligere EU-midler til vækst og beskæftigelse, migration og sikkerhed i perioden 2017-2020 (se det økonomiske bilag).

De hidtil usete migrationsstrømme i 2015 og de gentagne terrorangreb i Europa og resten af verden gjorde det nødvendigt med et stærkt og hurtigt europæisk svar, der kombinerede nye lovgivningsmæssige, operationelle og finansielle midler. EU's budget har som et centralt element i den værktøjskasse vist betydelig fleksibilitet med hensyn til at om dirigere og stille yderligere midler til rådighed inden for selve budgettet og mobilisere yderligere bidrag fra medlemsstaterne og andre donorer. Denne fleksibilitet er imidlertid ved at nå grænsen for den nuværende ramme.

Eftersom udfordringerne med hensyn til migration og sikkerhed skyldes en geopolitisk og samfundsmæssig udvikling, som bør adresseres på længere sigt, skal der i EU's budget udvikles yderligere kapacitet til at støtte håndteringen af migrationsstrømme og beskyttelsen og integrationen af flygtninge samt til at tage hånd om de grundlæggende årsager til migration. Dette er et af de vigtigste formål med den pakke af lovforslag, der ledsager denne gennemgang. Lovforslagene skal både stille yderligere finansielle midler til rådighed for migration og sikkerhed inden for den nuværende FFR og styrke dennes fleksibilitet yderligere for så vidt angår håndteringen af uforudsete omstændigheder.

Det foreslås derfor, at FFR-forordningen ændres for at øge kapaciteten i fleksibilitetsinstrumentet og reserven til nødhjælp yderligere og fjerne en række restriktioner, som begrænser instrumenternes effektivitet, således at margener³ fra tidligere regnskabsår kan genanvendes. Desuden foreslås oprettelsen af en EU-krisereserve til at finansiere håndteringen af kriser som f.eks. den nuværende migrationskrise og begivenheder med alvorlige humanitære og sikkerhedsmæssige konsekvenser. Denne reserve vil blive finansieret af uudnyttede bevillinger fra alle udgiftsområder i FFR⁴. De samlede lofter for forpligtelser og betalinger i den aftalte flerårige finansielle ramme vil i den forbindelse ikke skulle øges.

Det er fortsat en vigtig udfordring for Unionen at udligne det investeringsunderskud, som den finansielle og økonomiske krise har efterladt, og at fremme beskæftigelsen, især blandt unge. Kommissionen har på grundlag af den hidtidige gennemførelse udpeget en række effektive programmer og instrumenter, som den foreslår at styrke med yderligere finansielle midler. Dette gælder især Den Europæiske Fond for

² Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1311/2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020, COM(2016) 311 af 30.6.2016.

³ Den samlede margen for forpligtelser og den samlede margen for betalinger.

⁴ De aktuelle skøn peger på 3 til 4 mia. EUR pr. år.

Strategiske Investeringer, Horisont 2020⁵, Connecting Europe-faciliteten⁶, Erasmus+⁷, Cosme⁸ og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

EU-finansiering har en stærk løftestangseffekt i forhold til medlemsstaterne og private investeringer. Dette er også relevant på det digitale område – en af Kommissionens ti vigtigste prioriteter – hvor der er blevet udpeget investeringsbehov inden for højtydende computersystemer, cybersikkerhed, digitale færdigheder og internetadgang. Kommissionen vil undersøge, hvordan disse investeringsbehov kan imødekommes ved at samle midlerne fra EU og de nationale og private midler.

En forbedring af budgettets resultater med hensyn til at adressere EU's prioriteter kræver ikke bare tilstrækkelige finansielle midler, men også omkostningseffektive leveringsmekanismer. Kommissionen har i samråd med interessenterne vurderet, hvordan de foranstaltninger, der med den nuværende lovgivning er blevet indført for at forenkle anvendelsen af EU-midler, har fungeret i praksis. Der har vist sig at være plads til forbedringer. På den baggrund fremlægger Kommissionen sammen med denne gennemgang en ambitiøs revision af de almindelige finansielle regler ledsaget af tilsvarende ændringer af de sektorbestemte finansielle regler.

Alle de aspekter, der behandles i denne meddelelse, uddybes yderligere i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om midtvejs gennemgangen. Arbejdsdokumentet indeholder også et midtvejsoverslag over betalinger, som omfatter en prognose for betalingsbehov indtil 2020, hvori der også tages hensyn til de forslag, som ledsager denne gennemgang. Deri konkluderes, at det nuværende betalingsloft lige netop vil være tilstrækkeligt: Efter at der blev oparbejdet et hidtil uset efterslæb i 2014, vil den forsinkede anvendelse af de europæiske struktur- og investeringsfonde give store betalingsmargener i 2016 og 2017, inden der sker en skarp stigning i betalingsbehovene i slutningen af perioden⁹.

Midtvejsevalueringen ledsages af følgende lovforslag:

- Et forslag til ændring af Rådets forordning (EU, EURATOM) nr. 1311/2013 af 2. december 2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020, som ændret ved Rådets forordning (EU, EURATOM) nr. 2015/623 af 21. april 2015¹⁰ og en tilsvarende tilpasning af den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning¹¹

⁵ Horisont 2020 er EU's program for forskning og innovation i perioden 2014-2020.

⁶ Connecting Europe-faciliteten (CEF) er EU's finansieringsinstrument for støtte til udvikling af højtydende, bæredygtige og effektive indbyrdes forbundne transeuropæiske net inden for transport- og energitjenester og digitale tjenester.

⁷ Erasmus + er EU's program til støtte for almen uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport i Europa, der giver over 4 mio. europæere mulighed for at studere, uddanne sig eller få erfaring og for at arbejde frivilligt i udlandet.

⁸ Cosme er EU's program for små og mellemstore virksomheder.

⁹ På baggrund af dette overslag foreslår Kommissionen, at afgørelsen om anvendelse af margenen til uforudsete udgifter ændres med henblik på tidligere end forventet at udligne de 2,8 mia. EUR af margenen, der blev mobiliseret i 2014, og at det bekræftes, at betalinger i forbindelse med særlige instrumenter opføres i budgettet ud over lofterne.

¹⁰ EUT L 347 af 20.12.2013, s. 884, og EUT L 103 af 22.4.2015, s. 1.

¹¹ COM(2016) 604 af 14.9.2016 og COM(2016) 606 af 14.9.2016.

- Et forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) nr. 2015/435 af 17. december 2014 om mobilisering af marginen til uforudsete udgifter¹²
- Et forslag til forenkling af de finansielle regler i finansforordningen og de relevante basisretsakter¹³
- Et forslag om ændring af EFSI-forordningen (2015/1017) med henblik på at forlænge EFSI¹⁴
- Under den eksterne investeringsplan: et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD) og om oprettelse af en EFSD-garanti og en EFSD-garantifond¹⁵, et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 480/2009 om oprettelse af en garantifond for aktioner i forhold til tredjeland¹⁶ og et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om ændring af afgørelse nr. 466/2014/EU om en EU-garanti til Den Europæiske Investeringsbank mod tab i forbindelse med finansieringstransaktioner til støtte for investeringsprojekter uden for Unionen¹⁷
- Under telekommunikationspakken: Et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1316/2013 og (EU) nr. 283/2014 for så vidt angår fremme af internetadgang i lokalsamfund¹⁸.

Kommissionen opfordrer Rådet og Parlamentet til at sikre en hurtig vedtagelse af disse forslag og deres finansiering.

2. MIDTVEJS MED FFR: STATUS OVER GENNEMFØRELSEN OG NYE UDFORDRINGER

Fjernelse af betalingsefterslæbet

De utilstrækkelige betalingsbevillinger på budgettet for 2014 faldt sammen med høje akkumulerede betalingsbehov som følge af gennemførelsescyklussen for samhørighedsprogrammerne fra den foregående FFR. Dette har ført til det meget store efterslæb af uindfrie betalingsanmodninger ved årets udgang (24,7 mia. EUR ved udgangen af 2014). Anvendelsen af særlige instrumenter i overensstemmelse med FFR-forordningen har bidraget til at mobilisere yderligere

¹² COM(2016) 607 af 14.9.2016.

¹³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1299/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 og Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 541/2014/EU [COM(2016) 605 af 14.9.2016].

¹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1316/2013 og (EU) nr. 2015/1017 for så vidt angår forlængelse af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og indførelse af tekniske forbedringer i fonden og i Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning [COM(2016) 597 af 14.9.2016].

¹⁵ COM(2016) 586 af 14.9.2016.

¹⁶ COM(2016) 582 af 14.9.2016.

¹⁷ COM(2016) 583 af 14.9.2016.

¹⁸ COM(2016) 589 af 14.9.2016.

betalingsbevillinger i 2014. Betalingsefterslæbet forventes nu at være afhjulpet ved udgangen af 2016.

Afviklingen af efterslæbet bliver hjulpet på vej af, at det ikke går så hurtigt som forventet med lanceringen af den nye generation af programmer, der finansieres af de europæiske struktur- og investeringsfonde. Det betyder, at der fortsat er store margener til rådighed under betalingslofterne i 2016 og i endnu højere grad i 2017. Mens dette gør det muligt midlertidigt at imødekomme behov uden at kræve yderligere bidrag fra de nationale budgetter, vil det sandsynligvis medføre betydeligt betalingspres hen imod slutningen af FFR-perioden, når de nye programmer bliver fuldt operationelle.

Anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde

Med den nye lovgivningsmæssige ramme for anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF), som er vedtaget for perioden 2014-2020, er der blevet indført en række bestemmelser, der skal forbedre fondenes effektivitet og europæiske merværdi. I den nye lovgivningsmæssige ramme koncentrerer ressourcerne især om nationale målsætninger, der i overensstemmelse med de landespecifikke henstillinger omsætter de vigtigste Europa 2020-målsætninger. Under rammen oprettes en resultatramme, der bygger på målbare indikatorer og mål, som kan føre til frigivelse af en resultatreserve. Der indføres desuden forhåndsbetingsbetingelser og skabes tættere koblinger med EU's økonomiske styring. ESI-fondene vil på den måde støtte strukturelle reformer i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastlagt på EU-plan.

Etableringen af disse innovative elementer har krævet tid og ressourcer i opstartsfasen for at sikre, at de nødvendige betingelser for effektiv anvendelse af midlerne er til stede. Dette og den sene vedtagelse af retsakterne og indførelsen af en generel n+3-frigørelsesregel, som i betydelig grad har mildnet de retlige konsekvenser af langsom gennemførelse, har bidraget til forsinkede forberedelser af de operationelle programmer. Derudover har medlemsstaterne rettet deres indsats mod at maksimere gennemførelsen af 2007-2013-programmerne med henblik på at undgå et potentielt tab af tildelinger.

I betragtning af ESI-fondenes potentielle bidrag til job og vækst bør der hurtigt træffes foranstaltninger med henblik på at fremskynde deres anvendelse. Kommissionen har med henblik på at fremskynde gennemførelsen projekter opfordret medlemsstaterne til at afslutte arbejdet med udpegelse af forvaltnings- og attesteringsmyndigheder, indsendelse af store projektansøgninger og gennemførelse af foranstaltninger til at opfylde forhåndsbetingsbetingelser. Den vil fortsat yde teknisk støtte til medlemsstater med gennemførelsesproblemer.

De enklere og mere fleksible regler, som foreslås i denne pakke, vil bidrage til at fremskynde anvendelsen af ESI-fondene.

For at tage hensyn til den vanskelige situation for de medlemsstater, som har lidt mest under krisen, blev medlemsstaternes bevillinger til samhørighed gennemgået i juni 2016. Hvor det er hensigtsmæssigt, er de på grundlag af de nyeste tilgængelige data blevet justeret for årene 2017-2020. Som annonceret i den tekniske justering af

FFR for 2017¹⁹ har Kommissionen indledt drøftelser med de medlemsstater, der nyder den største fordel af justeringen af finansieringsrammen for samhørighedspolitikken. Dette gøres med henblik på at målrette de ekstra beløb mod foranstaltninger, der skal hjælpe med at tackle migrationskrisen og ungdomsarbejdsløsheden, og mod investeringer gennem finansielle instrumenter og en kombination med Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer. Der tages i den forbindelse hensyn til nødvendigheden og relevansen af de pågældende prioriteter for hver enkelt medlemsstat.

Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet

Som led i den nuværende FFR blev der stillet en specifik tildeling på 3,2 mia. EUR til rådighed for at skabe et særligt ungdomsbeskæftigelsesinitiativ (Den Europæiske Socialfond bidrog dertil med samme beløb). Med ungdomsbeskæftigelsesinitiativet gives der målrettet støtte til unge arbejdsløse i regioner med en ungdomsarbejdsløshed på over 25 %. Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet har været præget af betydelige forsinkelser i forbindelse med etableringen af programmerne, udpegelse af myndigheder og indgivelse af betalingsanmodninger. Men efter at strukturerne er kommet på plads, viser de første evalueringer²⁰ betydelige forbedringer af mulighederne for de unge, som har modtaget støtte fra initiativet, med hensyn til at finde job eller fortsætte deres studier bagefter. Indtil nu har mere end 1,3 mio. unge nydt godt af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, hvilket er højere end de oprindelige skøn.

På grund af den vedvarende høje ungdomsarbejdsløshed i mange regioner og de opmuntrende indledende resultater foreslås det at supplere den oprindelige tildeling til ungdomsbeskæftigelsesinitiativet med 1 mia. EUR over perioden 2017-2020, således at der nås et samlet beløb på 8 mia. EUR (idet 1 mia. EUR stilles til rådighed af Den Europæiske Socialfond som medfinansiering).

Programmer vedrørende konkurrenceevne

I modsætning til forsinkelserne i samhørighedspolitikken har der været meget stor interesse for programmerne vedrørende konkurrenceevne – der er under direkte forvaltning under FFR's udgiftsområde 1A ("Intelligent og inklusiv vækst"), f.eks. Horisont 2020, CEF og COSME – således at indkaldelserne af ansøgninger har givet et meget stort antal støtteberettigede projekter. Antallet overstiger ofte det disponible budget med en betydelig margen. Dette er også tilfældet med Erasmus+, hvis aktiviteter inden for grænseoverskridende mobilitet har en stor EU-merværdi, der bidrager til kompetenceudvikling, studerendes beskæftigelsesegnethed og medfører en mindre sandsynlighed for arbejdsløshed.

På grundlag af disse første erfaringer foreslås følgende suppleringer af den oprindelige tildeling i perioden 2017-2020 for yderligere at øge EU's støtte til job og

¹⁹ Teknisk justering af den finansielle ramme for 2017 på grundlag af udviklingen i BNI og justering af rammebeløbene for samhørighedspolitikken, vedtaget i henhold til artikel 6 og 7 i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1311/2013 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2014-2020, COM(2016) 311 af 30.6.2016.

²⁰ Kommissionens rapport om gennemførelsen af ungdomsgarantien og arbejdet med ungdomsbeskæftigelsesinitiativet er ved at blive færdiggjort (og forventes vedtaget i oktober 2016).

vækst: Horisont 2020 0,4 mia. EUR, CEF-transport 0,4 mia. EUR, Erasmus+ 0,2 mia. EUR og Cosme 0,2 mia. EUR.

I overensstemmelse med meddelelsen om fastlæggelse af en europæisk vision for internetadgang på det digitale indre marked og med henblik på at fremme inddragelse i informationsamfundet bør Unionen målrettet støtte fri trådløs internetadgang i lokale centre for det offentlige liv. Det er baggrunden for, at Kommissionen har vedtaget Wifi4EU-forslaget, med et samlet budget på 120 mio. EUR, herunder en forhøjelse på 50 mio. EUR.

Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI)

Med henblik på at supplere de eksisterende programmer inden for FFR for at fremme jobskabelse og vækst foreslog Kommissionen i november 2014 oprettelsen af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) inden for rammerne af investeringsplanen for Europa. EFSI, hvis retsgrundlag blev vedtaget af Parlamentet og Rådet i juni 2015, har allerede leveret konkrete resultater. 115,7 mia. EUR i samlede investeringer forventes mobiliseret i hele Unionen. Det svarer til mere end en tredjedel af det samlede mål på 315 mia. EUR til nye investeringer over tre år. Det er lykkedes EFSI at tiltrække en betydelig mængde yderligere finansiering (85 % af alle mobiliserede investeringer) fra private og offentlige investorer. Programmet har især haft succes med at sikre mere finansiering til små virksomheder.

På baggrund af denne succes foreslår Kommissionen at forlænge EFSI efter 2017 og at fordoble programmets finansieringskapacitet²¹.

I betragtning af de resultater, der er opnået, fremlægger Kommissionen parallelt med sin meddelelse om midtvejs gennemgangen/midtvejsrevisionen af FFR et lovforslag om at forlænge løbetiden for EFSI indtil 2020. Dette forslag omfatter en overførsel på 500 mio. EUR fra de finansielle instrumenter under CEF til EFSI og en overførsel på ca. 1 146 mio. EUR fra samme finansielle instrumenter til CEF-tilskud²², som blandes med EFSI-finansiering eller andre finansielle instrumenter, der er dedikeret til energieffektivitet, samt anvendelse af 150 mio. EUR fra den uudnyttede margen. Dette burde sikre, at EU-midlerne får maksimal virkning, fjerne overlap og maksimere synergierne mellem forskellige tilskud og instrumenter samt med private investorer. Samlet vil der være yderligere 1,4 mia. EUR i finansielle midler til rådighed for CEF's transporttilskud til finansiering af grænseoverskridende transportinfrastruktur til prioriterede net i EU.

Bæredygtig vækst: Naturressourcer

Budgetgennemførelsen er ligeledes begyndt langsomt under udgiftsområde 2 ("Bæredygtig vækst: naturressourcer) på grund af forsinkelser i gennemførelsen af de nye ordninger for direkte betalinger og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Som reaktion på det russiske forbud mod EU's landbrugsprodukter og et uligevægtigt marked i perioden 2014-2016 vedtog

²¹ COM(2016) 359 final: Europa investerer igen – Status over investeringsplanen for Europa og videre tiltag

²² Dette omfatter en overførsel af finansielle instrumenter til tilskud på 1 mia. EUR for CEF's transportdel (ud over supplementet på 0,4 mia. EUR fra denne midtvejs gennemgang).

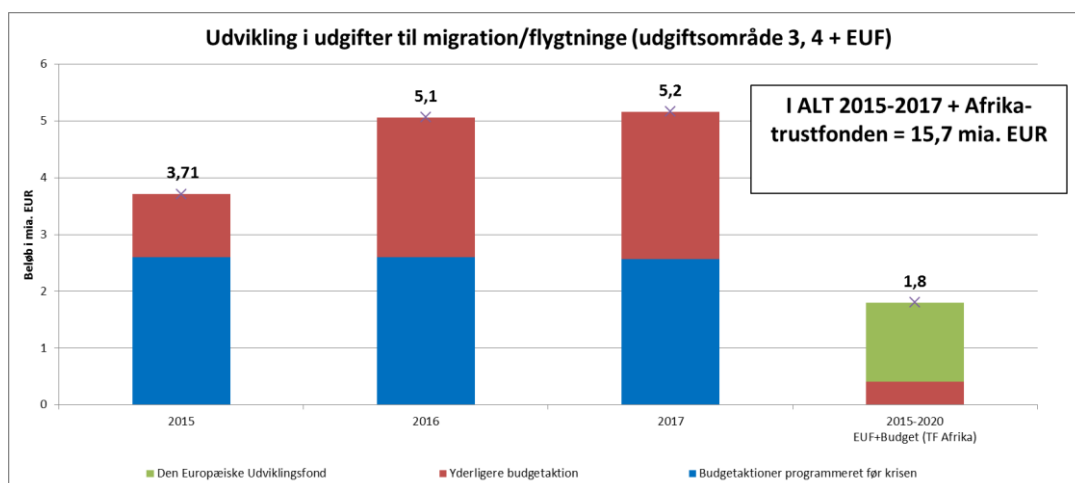
Kommissionen en række ekstraordinære foranstaltninger til støtte for markedet for frugt og grøntsager og markedet for mejeriprodukter og andre husdyrsektorer. De beløber sig til i alt 1 664 mio. EUR²³.

Migration, flygtningekrise og sikkerhed

De første par år af gennemførelsen af FFR har på afgørende måde været karakteriseret af et akut behov for at håndtere de interne og eksterne dimensioner af migrations- og flygtningekrisen. Siden vedtagelsen af de europæiske dagsordener for migration²⁴ og sikkerhed²⁵ er programmerne under udgiftsområde 3 og 4 blevet revideret og styrket for at øge den humanitære indsats og redningskapaciteten, fortsætte opbygningen af den retlige og operationelle ramme for beskyttelse af de ydre grænser, bistå medlemsstaterne i håndteringen af flygtningestrømme og tage hånd om de grundlæggende årsager til migration. Et nyt retsgrundlag er blevet etableret, og der er blevet tilført nye ressourcer i form af instrumentet for nødhjælp i Unionen²⁶. Kommissionen har forpligtet sig til at yde finansiel bistand til de medlemsstater, der står over for et ekstremt pres ved Unionens ydre grænser.

Kommissionen har reageret hurtigt på den forringede sikkerhedssituation ved at foreslå lovgivning og øge de finansielle ressourcer til håndteringen af de sikkerhedsmæssige behov. Der kan blive behov for yderligere foranstaltninger i fremtiden, herunder at øge de finansielle ressourcer, hvis det er nødvendigt.

Med henblik på en omtrentlig fordobling af den oprindeligt planlagte støtte til mere end 15 mia. EUR mellem 2015 og 2017 er der blevet vedtaget en række foranstaltninger, herunder anvendelsen af særlige instrumenter i overensstemmelse med FFR-forordningen. Især fleksibilitetsinstrumentet og nødhjælpsreserven har muliggjort den betydelige supplerings af vigtige udgiftsprogrammer som f.eks. Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden på trods af meget snævre rammer for bevillinger.



Der er blevet oprettet en række eksterne EU-trustfonde og en facilitet for flygtninge i Tyrkiet med henblik på at opnå en større løftestangseffekt ved hjælp af midler fra

²³ Da disse foranstaltninger kunne finansieres via Den Europæiske Garantifond for Landbruget ved at omlægge anvendelsen af formålsbestemte indtægter, var det ikke nødvendigt at gøre brug af landbrugsreserven.

²⁴ COM(2015) 240 af 13. maj 2015.

²⁵ COM(2015) 185 af 28. april 2015.

²⁶ EUT L 70 af 16.3.2016, s. 1.

EU's budget og Den Europæiske Udviklingsfond og for at samle yderligere bidrag fra forskellige kilder og programmer samt at koordinere tiltag. Deres funktion overvåges nøje²⁷, og i forslaget til forenkling af de finansielle regler, som ledsager denne gennemgang, indgår procedurer til forbedring af demokratisk kontrol, gennemsigtighed og legitimitet gennem rettidig inddragelse af Europa-Parlamentet.

I årene 2018-2020 er der behov for 2,55 mia. EUR til at finansiere de budgetmæssige omkostninger til den europæiske grænse- og kystvagt og styrkelsen af Europol samt Kommissionens forslag vedrørende EU's asylagentur, gennemgangen af det fælles Dublin-asylsystem, nødhjælp i Unionen og ind- og udrejsesystemet, der har til formål at registrere data om indrejse, udrejse og nægtelse af indrejse for tredjelands statsborgere, der krydser EU's medlemsstaters eksterne grænser.

Hvis disse foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige til at håndtere udfordringerne inden for migration og sikkerhed, vil der skulle stilles yderligere ressourcer til rådighed. Disse midler kan også hentes i den foreslåede nye EU-krisereserve, som skal finansieres ved genanvendelse af frigjorte bevillinger.

Kommissionen har ud over de eksisterende programmer foreslået en ramme for partnerskabet med tredjelande som led i den europæiske dagsorden for migration. Dette gøres med henblik på at sikre en sammenhængende tilgang over for partnerlandene og en effektiv anvendelse af de forskellige finansieringskilder, dvs. FFR-programmerne, Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), EU's trustfonde og andre faciliteter. Formålet med dette initiativ er at etablere en sammenhængende og skræddersyet proces, hvor Unionen og medlemsstaterne handler på en koordineret måde ved at kombinere instrumenter, værktøjer og indflydelse som grundlag for omfattende partnerskaber (pagter) med tredjelande. På den måde kan håndteringen af migrationen forbedres i fuld respekt for vores humanitære og menneskeretlige forpligtelser.

På lang sigt bør EU fortsætte med at øge sine bestræbelser på at tage hånd om de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse og bidrage til at opbygge kapaciteten i værtssamfundene og de relevante institutioner. Dette vil kræve en grundlæggende genovervejelse af omfanget og typen af de traditionelle samarbejdsmodeller. Der bør gives en langt større rolle til private investorer, der søger nye investeringsmuligheder i vækstmarkeder. Kommissionen forelægger derfor en ambitiøs ekstern investeringsplan for at tage hånd om de grundlæggende årsager til migration og støtte partnerne i håndteringen af dens konsekvenser. Planen bidrager samtidig til at opnå andre udviklingsmål.

Parallelt med midtvejs gennemgangen fremsætter Kommissionen et forslag om oprettelse af Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling (EFSD), en ny fond, der skal udgøre investeringsfundamentet i den eksterne investeringsplan og kombinere eksisterende blandingsfaciliteter og en ny garanti for bæredygtig udvikling under EFSD.

Der stilles forslag om at mobilisere 750 mio. EUR til partnerskabsrammen og 250 mio. EUR til Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling.

²⁷ Se vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene for den aktuelle status.

Den makroøkonomiske og finansielle ustabilitet i EU's nabolande som følge af den seneste tids regionale kriser og konflikter har ført til stigende efterspørgsel efter EU's makrofinansielle bistand (MFA) i de seneste år. Forpligtelserne inden for makrofinansiell bistand er steget fra 1,5 mia. EUR i perioden 2000-2008 til 4,6 mia. EUR siden 2009²⁸. Omfanget af de potentielle foranstaltninger inden for makrofinansiell bistand er imidlertid begrænset til ca. 500 mio. EUR om året pga. ordningen for tilførsel af midler under Garantifonden for Aktioner i Forhold til Tredjeland under den nuværende FFR.

Da den geopolitiske og økonomiske ustabilitet i regionen fortsætter, og behovet for EU's makrofinansielle bistand må forventes at forblive på et historisk højt niveau i de kommende år, foreslås det at øge lånekapaciteten under den makrofinansielle bistand fra de nuværende 0,5 mia. EUR til 2 mia. EUR pr. år ved at øge tilførslen af midler til Garantifonden for Aktioner i Forhold til Tredjeland med 270 mio. EUR i regnskabsårene 2019 og 2020.

Derudover konkluderes det i en ekstern midtvejsgennemgang af EIB's eksterne aktioner, der garanteres af Garantifonden for Aktioner i Forhold til Tredjeland (det "eksterne lånemandat" – ELM), at det eksterne lånemandat bør hæves til 30 mia. EUR med henblik på at øge udlånskapaciteten. Sideløbende hermed har EIB foreslået et nyt "resiliensinitiativ", der har til formål hurtigt at mobilisere yderligere finansiering til støtte for bæredygtig vækst, vital infrastruktur og social samhørighed i de sydlige nabolande og landene på Vestbalkan.

På grundlag af ovenstående har Kommissionen foreslået at hæve det eksterne lånemandat med 5,3 mia. EUR til samlet 32,3 mia. EUR. Det kræver, at garantifonden øges med 115 mio. EUR i perioden 2018-2020.

Mere detaljeret gennemgang og analyse

Den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 er også kendetegnet ved en række kvalitative innovationer, som uddybes i arbejdsdokumentet (SWD). Det gælder især en mere systematisk anvendelse af finansielle instrumenter som et middel til at mobilisere knappe ressourcer målrettet og i sektorer, hvor tiltrækning af private investeringer er hensigtsmæssig. Dette er særdeles relevant i forbindelse med investeringsplanen og EFSI. Arbejdsdokumentet omhandler også de fremskridt, der er gjort i retning af at indfri det politiske løfte om at afsætte mindst 20 % af EU's budget til klimaindsatsen. Dette har allerede givet betydelige resultater ved at tilskynde alle aktører på EU-plan og på nationalt og regionalt plan til at indarbejde klimahensyn i deres beslutningstagning og programmering. Der er imidlertid fortsat behov for en yderligere indsats for at sikre, at det globale mål om 20 % klimarelaterede udgifter kan fastholdes indtil 2020. I midtvejsevalueringerne af programmerne under FFR vil der blive foretaget en vurdering af fremskridtene hen imod opfyldelsen af EU's mål om 20 % af udgifterne. Derudover bør styrkelsen af programmerne under udgiftsområde 1A eksempelvis kunne bidrage til, at Horisont 2020 når det tilstræbte mål om 35 % klimarelevans. Endvidere fastsættes der i forslaget om forlængelse af EFSI 2 et mindstemål for klimarelaterede projekter.

²⁸ Ser man udelukkende på den makrofinansielle bistand, der er blevet stillet til rådighed i forbindelse med den nylige krise i Ukraine, beløber den sig til 3,4 mia. EUR.

Endelig rapporteres der i arbejdsdokumentet om, hvordan de europæiske struktur- og investeringsfonde anvendes til at støtte en forsvarlig økonomisk styring og gennemførelsen af landespecifikke henstillinger.

3. STYRKELSE AF EU-BUDGETTETS FOKUS OG FLEKSIBILITET MED HENBLIK PÅ AT LEVERE I FORHOLD TIL PRIORITETER OG NYE UDFORDRINGER

Midtvejs gennemgangen af gennemførelsen af FFR og det parallelle arbejde under strategien for et budget med fokus på resultater har foranlediget Kommissionen til at foreslå yderligere forbedringer. Kommissionen vil således rette det budgetmæssige fokus mod politiske prioriteter og nye udfordringer, øge budgettets effektivitet og fleksibilitet med hensyn til at mobilisere og levere finansiering til skiftende behov og påvise resultater ved at finjustere sine systemer for rapportering om effektivitet, ansvarsforhold og resultater.

Yderligere budgetmæssigt fokus på politiske prioriteter og nye udfordringer

Som anført i foregående kapitel²⁹ er betydelige yderligere midler allerede blevet anvendt til at håndtere nye udfordringer via omfordelinger og anvendelse af margener og særlige instrumenter samt ved at mobilisere yderligere finansiering fra medlemsstaterne gennem faciliteten for flygtninge i Tyrkiet og trustfonde.

Med henblik på at styrke eller fortsætte de programmer, som har påkaldt sig stor interesse, og opnå en effektiv udnyttelse af midlerne under prioriteten job og vækst samt for at fastholde en stærkt europæisk svar på de kommende års nye udfordringer i forbindelse med migration og sikkerhed foreslår Kommissionen at anvende flere midler og stille et yderligere 6,3 mia. EUR til rådighed for den resterende FFR-periode.

Sammen med budgetforslaget for 2017, hvori det foreslås at mobilisere 1,8 mia. EUR fra uudnyttede margener og særlige instrumenter (med det primære formål at håndtere migrationen), og den foreslåede øremærkning af de ekstra 4,6 mia. EUR, som stammer fra den tekniske justering af de nationale rammebeløb for samhørighedspolitikken for 2017-2020 (hvis formål er at videreføre indsatsen for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed, integrere flygtninge og støtte investeringer via finansielle instrumenter og i kombination med EFSI³⁰) beløber forslagene sig til en finansiell pakke på 12,8 mia. EUR.

Desuden foreslås en række forhøjelser ved hjælp af omfordeling af midlerne fra eksisterende programmer, f.eks. for at forlænge den bistand, der ydes under EU's instrument, der bidrager til stabilitet og fred³¹.

Forbedring af budgettets fleksibilitet og smidighed med hensyn til at mobilisere og levere finansiering

Det er hensigten at anvende de budgetmargener, der er tilgængelige under FFR, til de initiativer, der foreslås i denne midtvejs gennemgang³². Budgettets evne til at

²⁹ En mere detaljeret vurdering findes i det vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁰ Disse supplerende beløb kommer især Grækenland, Italien og Spanien til gode.

³¹ Jf. medfølgende arbejdsdokument.

³² Ca. 1,9 mia. EUR ville være til rådighed i 2017-2020.

reagere på uforudsete begivenheder indtil slutningen af FFR-perioden vil derfor i overensstemmelse hermed være mere begrænset. I betragtning af den særligt høje grad af ustabilitet i EU's nabolande og det deraf følgende hybride trusselsbillede foreslår Kommissionen at ændre FFR-forordningen og – via forslaget om forenkling af finansielle bestemmelser – finansforordningen for at give mulighed for en stærkere budgetmæssig reaktionsevne, når man stilles over for uforudsete omstændigheder. De foreslåede foranstaltninger omfatter blandt andet en fordobling af fleksibilitetsinstrumentet og nødhjælpsreserven og fjernelse af begrænsningerne for den samlede margen for forpligtelser og den samlede margen for betalinger med henblik på fuldt at kunne udnytte de nuværende FFR-lofter. Derudover omfatter de en ny EU-krisereserve, indførelse af en "fleksibilitetsbuffer" for eksterne instrumenter³³ og oprettelse af trustfonde for interne politikker, som skal bidrage til fleksible løsninger med hensyn til samling af midler fra medlemsstaterne, f.eks. på det digitale område.

For at overholde de forpligtelser, som Unionen har indgået og give mulighed for en hurtig indsats, hvor der er behov for det, skal det sikres, at betalingsbevillingerne er tilstrækkelige i hele FFR's levetid. De nuværende midtvejsoverslag over betalinger viser, at det faktiske samlede betalingsloft bør være tilstrækkeligt til at opfylde betalingsbehovene under den nuværende FFR og betalingen af de initiativer, der foreslås i denne midtvejs gennemgang – forudsat at instrumenter stilles til rådighed "ud over" FFR's lofter.

Enklere regler og mere orienteret mod resultater

Enklere og mere fleksible finansielle regler for anvendelse af EU-midler er også afgørende for at øge evnen til at tilpasse EU-budgettet til skiftende omstændigheder og reagere på uventede udviklinger og samtidig opretholde et højt niveau af finansiell kontrol. Der er gjort betydelige fremskridt med at forenkle reglerne for anvendelsen af EU-midler. De erfaringer, der er opnået siden 2014, og i arbejdet i højniveaugruppen af uafhængige eksperter vedrørende overvågning af forenkling af de europæiske struktur- og investeringsfonde peger imidlertid på, at der er plads til yderligere forenkling, hvilket også bekræftes af interessenternes feedback.

Kommissionens forslag om forenkling af de finansielle regler er en integrerende del af midtvejs gennemgangen/midtvejsrevisionen af FFR. Hensigten er, at der ved en enkelt retsakt foretages en ambitiøs revision af de generelle finansielle bestemmelser og tilsvarende ændringer af de sektorbestemte finansielle bestemmelser, som er fastsat i 15 retsakter vedrørende flerårige programmer. Formålet med at samle de sektorbestemte ændringer i et enkelt lovgivningsforslag er at sikre en sammenhængende tilgang og en effektiv vedtagelse.

Rubrik 1: Målene for den foreslåede revision af de finansielle regler:

- Forenkling for modtagere af EU-midler
- Overgang fra flere kontrollag til gensidigt understøttende revision,

³³ Hvert geografisk eksternt instrument vil skulle opbevare en ikke-tildelt reserve på 10 % hvert år, med mulighed for fremførsel til det efterfølgende regnskabsår af det beløb, der ikke bliver brugt i et givent år.

bedømmelse eller godkendelse og harmonisering af rapporteringskravene

- Tilladelse til, at kun ét sæt regler anvendes til hybride tiltag eller i tilfælde af kombination af foranstaltninger eller instrumenter
- Mere effektiv anvendelse af finansielle instrumenter
- Mere smidig budgetforvaltning
- Fokus på resultater og strømlining af rapportering
- Enklere og slankere EU-administration
- Inddragelse af borgerne.

Enklere og mere fleksible finansielle regler vil bidrage til at optimere udgifterne til og virkningen af FFR 2014-2020 og samtidig nedbringe omkostningerne i forbindelse med gennemførelsen af EU's regler og mængden af fejl. Det bør i den forbindelse påpeges, at der ved programmernes afslutning, når alle korrigerende foranstaltninger er blevet gennemført, anslås at være et risikobeløb på mellem 0,8 og 1,3 % af de samlede udgifter. De flerårige systemer beskytter således allerede i dag i tilstrækkelig grad EU's budget mod ulovlige udgifter. Formålet med forslaget om yderligere forenkling er at opnå yderligere forbedringer på dette område.

4. FREM MOD DEN NÆSTE FLERÅRIGE FINANSIELLE RAMME

De forslag, der er indgivet sammen med denne gennemgang, har til formål at give Unionen yderligere målrettede midler til at arbejde med sine prioriteter, dvs. job, vækst, migration og sikkerhed. Derudover skal de sikre tilstrækkelige betalingslofter og en stærk budgetmæssig kapacitet til at reagere på uforudsete omstændigheder samt lette anvendelsen af EU-midler, samtidig med at deres virkning maksimeres. Forslagene bør også gøre det muligt at foretage en betydelig yderligere modernisering af EU's budget og dermed bane vejen for mere vidtrækkende ændringer i næste FFR.

Kommissionen vil fremsætte et forslag til den næste FFR inden udgangen af 2017. BFOR-initiativet vil tjene som rettesnor for forslaget, der vil afspejle de fremtidige udfordringer og behov i Unionen efter 2020. Forslaget vil omfatte en vurdering af de eksisterende strategier på områder som samhørighedspolitikken, den fælles landbrugspolitik og de udenrigspolitiske instrumenter samt en vurdering af muligheden for, at EU's budget kan bidrage på nye områder, f.eks. i forbindelse med gennemførelsen af Europas Økonomiske og Monetære Union efter køreplanen i de fem formænds rapport og inden for forsvar og sikkerhed.

Dette vil være en lejlighed til at se nærmere på budgettets struktur, finansiering og varighed for at sikre, at disse elementer maksimerer budgettets kapacitet til at støtte EU's politiske målsætninger.

Der er en voksende enighed om, at moderniseringen af EU-budgettet kræver en *sammenhængende reform af både dets udgifts- og finansieringsside*. EU's budget

betragtes alt for ofte som en omkostningsfaktor i de nationale regnskaber, mens dets potentielle kapacitet til at samle ressourcer på en meget omkostningseffektiv måde undervurderes. Kommissionen ser frem til anbefalingerne fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter, som vil yde et vigtigt bidrag til udarbejdelsen af dens forslag til den næste FFR.

Den nuværende *varighed* på syv år passer ikke godt sammen med Europa-Parlamentets og Kommissionens femårige mandater. Udfordringen ligger i at forene kravene og fristerne for forberedelse og anvendelse af EU's midler, især midler under delt forvaltning, med FFR's varighed.

Det er meget vigtigt at finde den rigtige balance mellem forudsigelighed på mellemlang sigt og *fleksibilitet* til at reagere på uforudsete omstændigheder. I den nuværende FFR er ca. 80 % af EU-budgettet tildelt på forhånd, hvilket begrænser den budgetmæssige reaktionsevne over for skiftende behov. Oprettelsen af reserver, der hurtigt kan mobiliseres i og på tværs af Unionens vigtigste programmer, bør undersøges igen.

I overensstemmelse med den interinstitutionelle aftale fra 2013 vil Kommissionen desuden grundigt analysere, *hvordan Den Europæiske Udviklingsfond kan opføres på budgettet*. I den forbindelse vil der blive taget hensyn til alle relevante omstændigheder og overvejelser, herunder i) den overordnede udformning og struktur af de udenrigspolitiske instrumenter efter 2020, ii) karakteren af partnerskabet mellem Den Europæiske Union og landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet efter udløbet af Cotonouaftalen i 2020 og iii) erfaringer fra evalueringer af tidligere foranstaltninger, høringer af interesserede parter og konsekvensanalyser af de forskellige ordninger.

Et andet vigtigt aspekt af disse overvejelser vil være, hvordan EU-midler kan bruges med størst virkning for at få mest ud af hver eneste euro. I den forbindelse kan der bygges videre på nogle af de nye tiltag i den nuværende FFR, herunder:

- **Konditionalitet:** Selv et lille pengebeløb kan have en afgørende virkning ved at gøre finansieringen betinget af ændringer i nationale politikker: Forbindelsen mellem EU-midler og økonomisk styring fortjener fornyet opmærksomhed i forbindelse med den næste FFR. Der kan bygges videre på vurderingen af de fremskridt, der er gjort under de nuværende bestemmelser.
- **Mobilisering og synergier:** Under den nuværende FFR har Unionen mere end fordoblet sin budgetmæssige kapacitet til at mobilisere yderligere offentlige og private midler via finansielle instrumenter, Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og andre nye instrumenter som f.eks. trustfonde. Det bliver afgørende at udvikle denne kapacitet yderligere, bl.a. ved at bygge på den foreslåede mulighed for eventualforpligtelser ud over de midler, som stilles til rådighed, og på oprettelsen af en fælles garantifond, som skal centralisere garantier i forslaget til den reviderede finansforordning. Det vil desuden være afgørende at skabe samarbejde mellem medlemsstaterne på områder, hvor stordriftsfordele og/eller eksterne omkostninger er betydelige, især hvor samarbejdet på EU-plan er blevet vigtigere som f.eks. inden for sikkerhed og forsvar.

- **Forenkling:** Der skal ses med friske øjne på de krav, der stilles til programmerne under delt forvaltning på baggrund af de forsinkelser, som igen er opstået i forbindelse med deres gennemførelse.

Gennem hele processen med udarbejdelse af disse forslag vil Kommissionen lytte opmærksomt til de synspunkter, som Parlamentet, Rådet og de interesserede parter fremsætter.

Finansielt bilag

Forslag til midtvejs gennemgang	Mio. EUR (i løbende priser)
Udgiftsområde 1A: <ul style="list-style-type: none"> • Horisont 2020 • CEF-Transport • Erasmus+ • Cosme • Forlængelse af EFSI • WIFI4EU 	1 400 <ul style="list-style-type: none"> • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Udgiftsområde 1B: <ul style="list-style-type: none"> • Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet 	1 000 <ul style="list-style-type: none"> • 1 000
Udgiftsområde 3: Den europæiske grænse- og kystvagt, Europol, EU's asylagentur, det fælles Dublin-asylsystem, nødhjælp i Unionen, ind- og udrejsesystemet	2 549
Udgiftsområde 4: <ul style="list-style-type: none"> • Partnerskabsrammeprocessen • Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling • Makrofinansiel bistand • Eksternt lånemandat 	1 385 <ul style="list-style-type: none"> • 750 • 250 • 270 • 115
I ALT	6 334
Budgetforslag 2017 <ul style="list-style-type: none"> • Yderligere udgifter til migration (fra særlige instrumenter og margener) 	1 822
Tekniske justeringer af rammebeløbene for samhørighedspolitikken <ul style="list-style-type: none"> • For at fortsætte indsatsen for at bekæmpe ungdomsarbejdsløshed, integration af flygtninge og støtte investeringer gennem finansielle instrumenter og i kombination med EFSI 	4 642
Midtvejs gennemgangspakke I ALT	12 798