

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.4.2010  
KOM(2010) 185 endelig

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

**om den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk  
forvaltning**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## om den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning

### 1. INDLEDNING

Den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning (IIA) er en politisk aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Den indeholder mange bestemmelser og principper, der har vist sig at være nyttige og endog nødvendige for at sikre budgetdisciplin og gnidningsløse budgetprocedurer. Aftalen berører en lang række aspekter vedrørende planlægning, forberedelse og gennemførelse af budgettet samt budgetkontrol.

Den nuværende IIA blev vedtaget den 17. maj 2006<sup>1</sup> på grundlag af Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 15.-16. december 2005 og efterfølgende ændringer godkendt af Europa-Parlamentet. Aftalen repræsenterer det nyeste tiltag i de budgetmæssige drøftelser mellem EU's institutioner, der har fundet sted over de sidste 50 år. Der er siden 1988 blevet indgået fire IIA'er: *Delors I-* (1988-1992) og *Delors II-*(1993-1999)pakkerne, *Agenda 2000* (2000-2006) og den nuværende 2007-2013-pakke. Disse aftaler har sammen sikret en problemfri og rettidig vedtagelse af EU-budgettet i over 20 år.

Nærværende rapport indeholder en grundig gennemgang af den nuværende IIA i overensstemmelse med erklæring 1 til IIA, hvori det anføres, at Kommissionen ifølge punkt 7 i den interinstitutionelle aftale vil udarbejde en rapport om, hvordan den interinstitutionelle aftale fungerer, der "om nødvendigt skal ledsages af relevante forslag".

Nedenstående analyse følger i store træk aftalens struktur. Der fokuseres først på procedurerne for gennemførelse af den flerårige finansielle ramme, navnlig justeringer og revisioner, og på fleksibilitet (margener og fleksibilitetsinstrumenter). Derefter behandles bestemmelser vedrørende det institutionelle samarbejde under budgetproceduren. Endelig følger en gennemgang af emner vedrørende en forsvarlig økonomisk forvaltning af EU's midler (revisionserklæringer, finansiell programmering og nye finansielle instrumenter).

Rapporten gør ikke krav på at være udtømmende. En række vigtige emner vedrørende det interinstitutionelle samarbejde behandles ikke. Endvidere er mange vigtige aspekter af budgetreformen overladt til den "fuldstændige, vidtgående gennemgang" af EU-budgettet, som er anført i erklæring 3 til IIA.

Med Lissabontraktaten indføres eller lægges der ligeledes fornyet vægt på mange politikområder, der på længere sigt vil kunne føre til tilsvarende budgetændringer. Men dette forudsætter udarbejdelse af nye retsakter og en grundig evaluering af deres eventuelle økonomiske konsekvenser.

---

<sup>1</sup> Interinstitutionel aftale (IIA) af 17. maj 2006 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning (EUT C 139 af 14.6.2006).

Endelig skal det bemærkes, at Kommissionen har fremsat forslag til en forordning om den flerårige finansielle ramme i henhold til artikel 312, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde<sup>2</sup>. IIA vil blive erstattet af forordningen om den flerårige finansielle ramme samt den nye interinstitutionelle aftale om samarbejde i budgetmæssige spørgsmål<sup>3</sup> og visse bestemmelser i finansforordningen<sup>4</sup>.

## **2. ANALYSE AF PROCEDURERNE TIL GENNEMFØRELSE AF DEN FLERÅRIGE FINANSIELLE RAMME**

Den flerårige finansielle ramme har, sammen med de øvrige bestemmelser i IIA, bidraget til at sikre:

- budgetdisciplin: den årlige budgetprocedure skal overholde de lofter, der er fastsat i den flerårige finansielle ramme
- en gnidningsløs budgetprocedure og et effektivt samarbejde mellem institutionerne takket være de forskellige procesregler, der er fastsat i IIA. Det er vigtigt at understrege, at alle budgetter siden 1988 er blevet vedtaget til tiden
- større forudsigelighed, for så vidt angår udviklingen i EU's udgifter.

Tilføjelsen af artikel 312, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er en tilkendegivelse af, at den flerårige finansielle ramme er vigtig, idet det heri anføres, at "Unionens årlige budget overholder den flerårige finansielle ramme".

### **2.1. Procedurer for tilpasning af den flerårige finansielle ramme**

#### *2.1.1. Årlig teknisk justering*

Punkt 16 i IIA indeholder en årlig teknisk justering forud for budgetproceduren for regnskabsåret N+1. Dette indebærer navnlig en opskrivning til år n+1-priser af lofterne og af de samlede tal for forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger<sup>5</sup>.

Der anvendes i denne forbindelse en fast deflator på 2 % og ikke den BNP-prisdeflator, der delvist blev anvendt i forbindelse med tidligere flerårige finansielle rammer. Dette giver en klar fordel, for så vidt angår gennemsigtighed, idet man kender lofterne i både reelle og nominelle tal for hele den periode, hvor den finansielle ramme er gældende. Dette gør det muligt at foretage en langsigtet finansiel planlægning og øger sikkerheden for alle de aktører, der er involveret i budgetproceduren.

Fordelene ved det nuværende system synes at opveje den uundgåelige positive eller negative forskel mellem lofter og overordnede tal for bevillinger, der vil fremkomme ved at anvende den faste deflator, og de tal, der ville fremkomme ved anvendelse af BNP-prisdeflatoren. I 2007 ville lofterne have været 1,7 % højere, hvis prisdeflatoren havde været anvendt. I 2008 var der ingen forskel. I 2009 var der en forskel som følge af den økonomiske nedgang. Deflatorindekset ved anvendelse af den faste deflator var på 110,4

---

<sup>2</sup> KOM(2010)72.

<sup>3</sup> KOM(2010)73.

<sup>4</sup> KOM(2010)71.

<sup>5</sup> Disse bestemmelser er også indeholdt i udkastet til forordningen om den flerårige finansielle ramme (artikel 4).

(for basisåret 2004 = 100), mens deflatorindekset ved anvendelse af BNP-prisdeflatoren var 106,7.

	2007	2008	2009
(a) Fast deflator anvendt til tekniske justeringer	2.0 %	2.0 %	2.0 %
(b) Kumuleret indeks ved anvendelse af en deflator på 2 % (2004=100)	106.1	108.2	110.4
(c) BNP-prisdeflator (ECFIN prognose for efteråret 2004)	2.9 %	0.4 %	-1.3 %
(d) Kumuleret indeks ved anvendelse af en effektiv deflator (2004=100)	107.8	108.2	106.7
(e) Kumuleret forskel (d)-(b)	1.7	0.0	-3.7

### 2.1.2. Tilpasning af bevillingerne under samhørighedspolitikken

I punkt 17 i IIA fastsættes en teknisk justering for 2011, hvis det konstateres, at en medlemsstats kumulerede BNI for 2007-2009 afviger mere end +/- 5 % fra den kumulerede BNI, der blev anslået ved udfærdigelsen af IIA. Hvis dette er tilfældet, vil Kommissionen tilpasse de midler til støtte af samhørighed, der er tildelt den pågældende medlemsstat for perioden.

Kommissionen evaluerede afvigelsen i BNP og den tilsvarende tilpasning som led i den tekniske justering for 2011, der blev fremlagt i april 2010<sup>6</sup>.

### 2.1.3. Tilpasning af det samlede betalingsloft

I henhold til punkt 18 i IIA kontrollerer Kommissionen, under hensyntagen til budgetgennemførelsen, årligt det samlede bevillingsloft, som er fastsat ved udarbejdelsen af den finansielle ramme, for at sikre en ordnet udvikling i forhold til forpligtelsesbevillingerne<sup>7</sup>.

Forpligtelsesbevillingernes faktiske niveau var i de første år af programmeringsperioden væsentligt lavere end lofterne, hvilket kan føre til et ønske om at indhente det forsømte via højere betalingsniveauer i de kommende år. Det er dog på baggrund af den nuværende vurdering af forpligtelsesbevillingerne frem til 2013 for tidligt at tilpasse de nuværende betalingslofter.

Kommissionen vil fortsat holde nøje øje med situationen og løbende finjustere sine skøn over betalingsbevillinger til strukturforanstaltninger og til alle andre udgiftsområder.

Hvad angår betalingsbevillinger efter 2013, ajourfører Kommissionen overslagene for 2010, i overensstemmelse med bestemmelserne i punkt 19 i IIA, i form af et nyt "notat" 11, som fremlagt den 28. april 2004.

---

<sup>6</sup> KOM(2010)160.

<sup>7</sup> Disse bestemmelser er også indeholdt i udkastet til forordningen om den flerårige finansielle ramme (artikel 6).

#### 2.1.4. Tilpasning til gennemførelse af strukturfonde, samhørighedsfonde, udvikling af landdistrikter og Den Europæiske Fiskerifond (EFF)

I henhold til punkt 48 i IIA forpligter budgetmyndighedens to parter sig til efter forslag fra Kommissionen at tillade en overførsel til efterfølgende år, ud over de tilsvarende udgiftslofter, af bevillinger, der ikke blev udnyttet i 2007, hvis der efter 1. januar 2007 vedtages nye regler for eller programmer vedrørende strukturfondene, Samhørighedsfonden, udvikling af landdistrikterne og Den Europæiske Fiskerifond.

Forpligtelsesbevillinger på i alt 2 034 mio. EUR blev ikke gennemført i 2007 og blev ikke fremført til 2008. Det svarer til 2007-bevillingerne for 45 operationelle programmer, der ikke kunne vedtages i 2007, hvilket hovedsageligt skyldes for sen indsendelse heraf til Kommissionen. Omprogrammering for udgiftsområde 1b og 2 blev gennemført som vist i nedenstående skema i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 2008/371<sup>8</sup> af 29. april 2008:

(i løbende priser, i mio. EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Udgiftsområde 1b	378	0	0	24	24	0
Udgiftsområde 2	394	387	387	147	147	147

En bedre forberedelse fra Kommissionens side betød, at dette beløb var meget mindre end de 6 152,3 mio. EUR, der blev omprogrammeret i 2001<sup>9</sup>.

#### **Opsummering af de væsentligste punkter vedrørende procedurerne for tilpasning af den flerårige finansielle ramme**

*Procedurerne for tilpasning af den flerårige finansielle ramme fungerer tilsyneladende upåklageligt. Fordelene ved at anvende en fast deflator (punkt 16) opvejer den begrænsede gennemsnitlige forskel i forhold til BNP-prisdeflatoren. Det har hidtil ikke været nødvendigt at tilpasse det samlede betalingsloft (punkt 18), men det er hensigtsmæssigt at foretage en løbende omhyggelig overvågning. Endelig kan nævnes, at tilpasningen for gennemførelse (punkt 48) forløb problemfrit, og at beløbene var væsentligt lavere end i 2001.*

## 2.2. Fleksibilitet i den flerårige finansielle ramme

### 2.2.1. Analyse af margener

**Udgiftsområde 1a** dækker prioriteter med umiddelbar relevans for den reviderede Lissabonstrategi for vækst og beskæftigelse. Dette område omfatter det største antal forskellige EU-politikker og er til stadighed under pres på grund af de voksende globale udfordringer.

Finansieringen af Galileo-programmet, af Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi og af de energirelaterede projekter under den europæiske økonomiske

<sup>8</sup> EUT L 128 af 16.5.2008, s. 8.

<sup>9</sup> Se Europa-Parlamentets og Rådet afgørelse 2001/692/EF af 3. maj 2001, der blev vedtaget i henhold til punkt 17 i IIA af 6. maj 1999.

genopretningsplan har gjort det nødvendigt at foretage gentagne revisioner af lofterne (se kapitel 2.3.1). Der er allerede inkluderet bevillinger til nyere afgørelser eller forslag, som f.eks. den fortsatte støtte til nedlukningen af Kozloduy-kraftværket (Bulgarien), oprettelsen af nye finansielle tilsynsmyndigheder, EU-mikrofinansieringsfaciliteten og lanceringen af den operationelle fase af Den Europæiske Jordobservationstjeneste (GMES), i den ajourførte finansielle programmering på baggrund af Kommissionens forslag. De disponible margener og muligheder for at imødekomme fremtidige eventualiteter er reduceret i overensstemmelse hermed, hvilket kun efterlader en anslået margen på 50,1 mio. EUR for 2011, 34,6 mio. EUR for 2012 og 47,8 mio. EUR for 2013.

Der forventes at opstå nye behov over de næste tre år, f.eks. i forbindelse med ITER.

De anslåede yderligere forpligtelsesbevillinger for ITER, der skal finansieres over EU-budgettet under denne flerårige finansielle ramme kan meget vel overstige 1 mia. EUR. Behovet for betalingsbevillinger skal vurderes i lyset af den ordning, der i øjeblikket er til behandling, men betalingerne forventes hovedsageligt at falde efter 2013.

Spørgsmålet om margener er ikke så relevant for **udgiftsområde 1b**, idet institutionerne ifølge punkt 13 i IIA ikke er forpligtet til at bevare nogen form for margen under dette område, dvs. at loftet er et mål for udgifter.

Det forholder sig ganske anderledes med **udgiftsområde 2**. EU's ledere fastsatte på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i oktober 2002 lofterne for den første søjle i den fælles landbrugspolitik for 2006 med en årlig stigning på 1 % i løbende priser fra 2007 til 2013. Med reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003 blev der indført en mekanisme for finansdisciplin, der skal sikre, at de beløb, der er afsat til finansiering af den fælles landbrugspolitik, ikke overskrides. Denne situation er endnu ikke opstået, og regnskabsårene 2007-2009 efterlod væsentlige margener under loftet for udgiftsområde 2. Disse margener har derfor øget fleksibiliteten, idet stigningerne under andre udgiftsområder er blevet opvejet af nedsættelser under udgiftsområde 2, hvilket har medført, at den overordnede flerårige finansielle ramme har kunnet forblive uændret.

Disse margener vil imidlertid blive mindre i de kommende år, ikke mindst på grund af den fortsatte indfasning af direkte støtte i nye medlemsstater. Budgettet for 2010 har stadig en margen på 456 mio. EUR, som kan blive tilgængelig i slutningen af året. Medmindre der opstår meget favorable markedsvilkår, er det ikke sandsynligt, at der for perioden 2011-2013 vil blive fundet tilgængelige budgetmidler inden for underloftet for den første søjle af den fælles landbrugspolitik, især ikke direkte midler i lyset af forpligtelsen til at bibeholde en margen på mindst 300 mio. EUR for at forhindre, at mekanismen for finansdisciplin skal bringes i anvendelse.

Hvad angår **udgiftsområde 3**, har udviklingen i udgifter uden større problemer holdt sig inden for de eksisterende lofter fra 2007 til 2009. Underudgiftsområde 3a *Frihed, sikkerhed og retfærdighed* har været mulig takket være de relativt stejlt stigende udgifter under loftet, som blev forøget 2,5 gange mellem 2007 og 2013. På den anden side er situationen mindre fleksibel under udgiftsområde 3b *Unionsborgerskab* på grund af det relativt stabile loft, der omsættes til meget stramme margener frem til periodens udløb.

De tilbagevendende internationale kriser og nødsituationer medfører til stadighed utilstrækkelige margener og fleksibilitetsproblemer under **udgiftsområde 4**. Problemer inden for dette område er særligt akutte på grund af de eksterne begivenheders volatile karakter, f.eks. pludselige konflikter og naturkatastrofer, såsom de seneste jordskælv i Haiti, Chile og Tyrkiet. Selv om det endnu ikke har været muligt at imødekomme de nye behov ved at anvende de forskellige fleksibilitetsinstrumenter i løbet af den årlige

budgetprocedure, har bl.a. de langtrukne forhandlinger om fødevarefaciliteten tydeligt udstillet begrænsningerne i IIA's fleksibilitetsmekanismer. Endvidere synes den nuværende strenge opdeling af interne og eksterne udgifter, som blev tydelig, da budgetmyndigheden afviste Kommissionens forslag om at stille en del af finansieringen til den såkaldte *fødevarefacilitet* til rådighed inden for den disponible margen under udgiftsområde 2, at begrænse EU's muligheder for at reagere rettidigt på globale udfordringer.

Margenerne for udgiftsområde 4 er meget begrænsede for resten af den nuværende finansielle rammes løbetid. Efter at der i forbindelse med en handelsaftale inden for rammerne af WTO-handelsforhandlingerne er taget højde for finansieringen af ledsageforanstaltninger for bananer til AVS-lande, beløber de forventede margener sig til 70,3 mio. EUR for 2011, 132,3 mio. EUR for 2012 og 134,6 mio. EUR for 2013.

Hvad angår klimaændringer, forventes det, at der afsættes 150 mio. EUR over 2010-2012 over EU-budgettet som bidrag til at kickstarte den internationale finansiering, der er fastsat i Københavnaftalen. Ud over de 50 mio. EUR, der allerede er inkluderet i budgettet for 2010, vil der blive afsat 50 mio. EUR hvert år for 2011 og 2012. Der kan imidlertid blive åbnet op for et helt nyt aspekt, hvis finansieringen af en ambitiøs klimaafnæftale fra 2013 finder sted via EU-budgettet, som foreslået af Kommissionen i september 2009<sup>10</sup>.

I perioden 2007-2009 fulgte udviklingen af udgifter under **udgiftsområde 5** udgiftslofterne. Som følge af den pakke, der er vedtaget for at finansiere den økonomiske genopretningsplan (se afsnit 2.3.1 nedenfor), blev udgiftsloftet i 2010 reduceret med 126,5 mio. EUR (og med 173,5 mio. EUR i 2009). Flexibiliteten under udgiftsområde 5 er blevet meget mindre i 2010 og frem til slutningen af perioden, hvilket hovedsageligt har to årsager: følgevirkningerne af Lissabontraktatens ikrafttræden og af den årlige regulering af ansattes lønninger, som er højere end først anslået. På den ene side har adskillige institutioner anmodet om yderligere bevillinger i forbindelse med Lissabontraktatens ikrafttræden, hvilket har udhulet den disponible margen. Derudover kan det ikke udelukkes, at oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil kan medføre yderligere udgifter. På den anden side vil Domstolens eventuelle omstødelse af Rådets beslutning om at begrænse den årlige regulering af ansattes lønninger til halvdelen af den foreslåede stigning (efter Kommissionens indbringelse af annullationssøgsmål), medføre en yderligere engangsstigning i udgifterne (med tilbagevirkende kraft) og en stigning i det udgiftsgrundlag, som fremtidige lønreguleringer vil blive baseret på. Alt i alt vil lofterne under udgiftsområde 5 medføre større begrænsninger af udgifterne, end hvad der er observeret frem til nu. Der er imidlertid fortsat en begrænset margen, idet Kommissionen overholder sin strenge politik for ingen nye menneskelige ressourcer (bortset fra udvidelse) og udfører de nye opgaver som følge af Lissabontraktaten og andre nye prioriteter udelukkende ved omfordeling af eksisterende ressourcer.

---

<sup>10</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Flere internationale midler til klimafinansiering: Et europæisk koncept for en aftale i København – KOM(2009)475 af 10. september 2009.

### 2.2.2. *Fleksibilitetsinstrumenter*

IIA indeholder bestemmelser vedrørende en række fleksibilitetsinstrumenter: Nødhjælpsreserven, Den Europæiske Unions Solidaritetsfond, Den Europæiske Fond til Globaliseringstilpasning og Fleksibilitetsinstrumentet. Beløbene til Den Europæiske Unions Solidaritetsfond opføres først på budgettet, når fonden er anvendt, mens beløbene til Nødhjælpsreserven og Den Europæiske Fond til Globaliseringstilpasning allerede er indregnet i budgettet fra begyndelsen af året, om end i en reserve. Det forholder sig anderledes med fleksibilitetsinstrumentet, som aldrig opføres på budgettet som sådan, men som gør det muligt at opføre udgifter på budgettet, som overstiger loftet for det tilsvarende udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme.

Der er også mindre forskelle i procedurerne for anvendelse af disse instrumenter:

- Anvendelsen af **Nødhjælpsreserven** kræver en overførsel samt en trepartsprocedure, "om nødvendigt i forenklet form". De seneste anvendte forpligtelsesbevillinger er på 49 mio. EUR i 2007, 479 mio. EUR i 2008<sup>11</sup> og 188 mio. EUR i 2009.
- Anvendelsen af **Den Europæiske Unions Solidaritetsfond** kræver et forslag om anvendelse af instrumentet, anvendelse af det "relevante budgetinstrument", hvilket i dette tilfælde er et ændringsbudget, og indledning af en trepartsprocedure, "om nødvendigt i forenklet form". Selv om det er muligt at udnytte et beløb på op til 1 mia. EUR til Den Europæiske Unions Solidaritetsfond i et givent år, fandt den største anvendelse sted i det første år, dvs. 2002, hvor den beløb sig til 728 mio. EUR. I alle de øvrige år androg den årlige udnyttelse mellem 22 mio. og 615 mio. EUR. Der har tilsvarende aldrig været problemer med at overholde reglen om, at 25 % af det samlede beløb skal være til rådighed pr. 1. oktober.
- **Den Europæiske Fond til Globaliseringstilpasning** udnyttes via et forslag om at anvende instrumentet og en overførsel. Det samlede beløb var på 18,6 mio. EUR i 2007, 49 mio. EUR i 2008 og 54 mio. EUR i 2009. Anvendelse af en overførsel i forbindelse med denne fond burde kunne fremskynde proceduren. Det forhold, at denne overførsel skal ledsages af en afgørelse om anvendelse, forsinker imidlertid proceduren. Overførslen kan først foretages i regnskabssystemet, når afgørelsen om anvendelse er endeligt vedtaget, selv om den allerede er godkendt af budgetmyndigheden. De praktiske formaliteter vedrørende proceduren er blevet justeret på baggrund af de erfaringer, der er gjort i de seneste tre år<sup>12</sup>, men vil kunne forenkles yderligere.
- Anvendelsen af **Fleksibilitetsinstrumentet** ledsages af et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse. Dette kan i praksis ledsage Kommissionens [foreløbige] budgetforslag eller Kommissionens udkast til et [foreløbigt] forslag til ændringsbudget eller en ændringsskrivelse. Forslaget kan også blive udarbejdet som følge af en politisk enighed om at anvende instrumentet eller en samrådsprocedure. I

---

<sup>11</sup> Under hensyntagen til engangsstigningen på 240 mio. EUR, der blev besluttet inden for rammerne af den aftale, der blev indgået på budgetsamrådet den 21. november 2008 til finansiering af fødevarefaciliteten.

<sup>12</sup> På forslag af Europa-Parlamentet indsender Kommissionen nu individuelle ansøgninger vedrørende Den Europæiske Fond til Globaliseringstilpasning til budgetmyndigheden frem for at sende dem i bundter.

overensstemmelse med bestemmelserne i IIA tages de udnyttede beløb først og fremmest fra den ældste åbne tranche. Den største forskel mellem den nuværende tekst og den tekst, der er indeholdt i IIA af 6. maj 1999, er sletningen af følgende sætning "Principielt bør fleksibilitetsinstrumentet ikke anvendes til dækning af samme behov i to på hinanden følgende regnskabsår". Denne bestemmelse finder ikke længere anvendelse, hvilket er en nyttig udvikling, idet erfaringerne har vist (f.eks. i Kosovo eller Palæstina), at visse kriser kan gøre det nødvendigt at anvende fleksibilitetsinstrumentet ad flere omgange. Samtidig er der en indbygget modsætning – og uundgåelige kompromiser – forbundet med det forhold, at et finansielt instrument, som er indført for at blive sat ind i kortvarige kriser, også skal anvendes til at løse langvarige eller tilbagevendende kriser.

Et fælles tiltag for de første tre instrumenter er trepartsproceduren, "om nødvendigt i forenklet form". Det er aldrig blevet nærmere præciseret, hvad denne "forenklede form" dækker over. Den oftest anvendte og pragmatiske løsning er, at der ikke finder nogen trepartsprocedure sted, medmindre der er udsigt til et regulært trepartsmøde vedrørende budgettet. Udkastet til den interinstitutionelle aftale om budgetsamarbejde omfatter den nuværende praksis, og den indeholder en bestemmelse om, at der kun indkaldes til trepartsmøde, hvis institutionerne er uenige om anvendelsen af instrumenterne.

Den væsentligste årsag til, at fleksibilitetsinstrumentet er blevet anvendt i perioden 2000-2009 har været, at det skulle bidrage til at opfylde behovene i udgiftsområde 4, hvor margenerne har vist sig at være for snævre til at imødekomme uforudsete begivenheder. Når først den politiske beslutning om anvendelse er truffet, har proceduren vist sig at forløbe ganske problemfrit. Den vigtigste problemstilling vedrører derfor ikke procedurerne, men de tilgængelige midler i forhold til de mange behov, der modsvarer de vigtigste EU-prioriteter. Selv om IIA tager højde for, at uudnyttede beløb kan overføres til  $n+2$ , er det nuværende disponible beløb for 2010 begrænset til 115 mio. EUR, hvilket skyldes de gentagne anvendelser af fleksibilitetsinstrumentet.

### *2.2.3. Mulighed for at afvige mere end 5 % fra retsakter*

I punkt 37 i IIA redegøres for de omstændigheder, under hvilke de beløb der er fastsat i budgetforslaget [foreløbigt] kan afvige mere end 5 % fra de referencebeløb, der er fastsat i retsakten, samtidig med at Kommissionen og budgetmyndigheden gives et vist råderum til at foretage afvigelser inden for denne grænse på 5 % .

Det har ført til vedtagelse af en række fælles regler, som skal følges i forbindelse med Kommissionens budgetplanlægning og programmering. Som hovedregel udskydes ændringer systematisk i de følgende år af programmeringsperioden for fortsat at overholde de overordnede finansielle bevillinger i den tilsvarende retsakt.

Der kan overvejes undtagelser fra denne hovedregel, hvis Kommissionen finder væsentlige grunde til at afvige fra den finansielle bevilling. Der vil blive redegjort for disse grunde i de finansielle programmeringsdokumenter, der fremsendes til budgetmyndigheden. Den generelle regel om kompensation finder anvendelse i forbindelse med Kommissionens forslag, men ikke i sager, hvor Rådet eller Europa-Parlamentet foretager ændringer af udkastet til [foreløbigt] budgetforslag i form af yderligere bevillinger.

<i>Opsummering af de væsentligste punkter vedrørende fleksibilitet i den flerårige finansielle ramme</i>
--

*Margenerne under alle lofter i den finansielle ramme bliver meget snævre. Margenerne under udgiftsområde 2 forventes at blive væsentligt reduceret i de kommende år. Samtidig giver margenerne og mulighederne for genoverførsel under udgiftsområde 1a, 3b og 4 kun en meget begrænset mulighed for at imødekomme fremtidige eventualiteter. Overordnet er den resterende margen under den finansielle ramme blevet væsentligt begrænset for de kommende år. De forskellige instrumenter (punkt 25-28), som giver fleksibilitet uden for rammerne af den flerårige finansielle ramme, er blevet anvendt i varierende grad. Med hensyn til fleksibilitetsinstrumentet vedrører den væsentligste problemstilling endvidere de disponible midler i forhold til de mange behov, der modsvarer de vigtigste EU-prioriteter. Desuden er reglerne vedrørende muligheden for, at beløbene i budgetforslaget [foreløbigt] kan afvige fra referencebeløbene (punkt 37), klare og velfungerende.*

### **2.3. Revision af den flerårige finansielle ramme**

#### *2.3.1. Analyse af de seneste revisioner af den flerårige finansielle ramme og ændringer af IIA*

Med undtagelse af de første finansielle overslag (1988-1992) blev der inden 2007 kun i begrænset omfang gjort brug af muligheden for at revidere den flerårige finansielle ramme. Den finansielle ramme for 1993-1999 blev kun revideret en enkelt gang, og rammen for 2000-2006 blev slet ikke revideret, med undtagelse af tilpasninger vedrørende udvidelser. Som modsætning hertil har den usædvanlige udvikling allerede udløst to revisioner af den finansielle ramme for 2007-2013, samt en ændring af IIA:

- I første halvdel af 2007 slog forhandlingerne med de private partnere om finansiering af det europæiske globale satellitnavigationssystem (GNSS-programmerne EGNOS og **GALILEO**) fejl. For at sikre gennemførelsen af dette strategisk vigtige projekt samt finansieringen af Det Europæiske Teknologiske Institut (EIT) besluttede budgetmyndigheden den 18. december 2007 at revidere den finansielle ramme. Forhøjelsen af lofterne under udgiftsområde 1a for 2008 til 2013 med i alt 1,6 mia. EUR i løbende priser blev udlignet af en tilsvarende nedsættelse af loftet under udgiftsområde 2 for 2007<sup>13</sup>. Derudover blev der stillet yderligere 600 mio. EUR til rådighed via omfordeling af midlerne fra andre programmer og budgetposter under udgiftsområde 1a samt 200 mio. EUR ved anvendelse af fleksibilitetsinstrumentet. I alt blev der tilføjet 2,4 mia. EUR til det beløb, der var til rådighed i maj 2006, hvor den finansielle ramme blev vedtaget.
- For at sikre en hurtig indsats over for de stærkt stigende fødevarepriser i udviklingslandene blev der sidst i 2008 indført en **fødevarefacilitet** på 1 mia. EUR. Den løsning, de tre institutioner vedtog til at finansiere denne facilitet, krævede en ændring af IIA, så det blev muligt at foretage en ekstraordinær forhøjelse af Nødhjælpsreserven, som er fastsat i punkt 25 i IIA, med 240 mio. EUR i 2008<sup>14</sup>. Dette gjorde det muligt for Nødhjælpsreserven at stille 340 mio. EUR til rådighed for fødevarefaciliteten. Det resterende beløb blev hentet fra fleksibilitetsinstrumentet

<sup>13</sup> EUT L 6 af 10.1.2008, s. 7.

<sup>14</sup> EUT C 326 af 20.12.2008, s. 3.

(420 mio. EUR for 2009) og fra omfordeling fra andre programmer under udgiftsområde 4 (240 mio. EUR i 2009 og 2010).

- Den 2. april 2009 blev der indgået en aftale om finansiering af en pakke på 5 mia. EUR til udvikling af energi og landdistrikter, som var foreslået af Kommissionen inden for rammerne af dens **europæiske økonomiske genopretningsplan** af 26. november 2008. Aftalen omfattede en øjeblikkelig revision af den finansielle ramme<sup>15</sup>, hvorved loftet for forpligtelsesbevillinger for 2009 under udgiftsområde 1a blev forhøjet med 2 mia. EUR, som blev udlignet fuldt ud ved nedsættelse af loftet for forpligtelsesbevillinger for 2009 under udgiftsområde 2. Derudover blev der stillet 600 mio. EUR til rådighed for 2009 under udgiftsområde 2 til udvikling af landdistrikter i form af bredbåndsinternet og foranstaltninger vedrørende "nye udfordringer", der blev identificeret i forbindelse med evalueringen af den fælles landbrugspolitik ("sundhedstjekket"). Næste tiltag bestod i, at der på budgetsamrådet i november 2009 blev stillet yderligere 1 980 mio. EUR til rådighed for energiprojekter under udgiftsområde 1a. Dette medførte en yderligere revision af den finansielle ramme<sup>16</sup> i form af en forhøjelse af loftet for forpligtelsesbevillinger for 2010 under udgiftsområde 1a, som blev udlignet fuldt ud af en nedsættelse af lofterne for 2009 og 2010 under andre udgiftsområder (primært udgiftsområde 2). Endvidere blev der stillet yderligere 420 mio. EUR til rådighed til bredbåndsinternet og "nye udfordringer" inden for 2010-margenen under udgiftsområde 2.

Ovennævnte revisioner af den flerårige finansielle ramme for 2007-2013 havde til formål at forhøje lofterne for forpligtelsesbevillinger under udgiftsområde 1a. Den tid, der blev brugt på at opnå en aftale (med start fra Kommissionens oprindelige forslag), havde en tendens til at stige: Der blev brugt tre måneder til den første revision (Galileo og EIT) af den flerårige finansielle ramme for 2007-2013. Der blev brugt fem måneder på aftalen om pakken under den europæiske økonomiske genopretningsplan, minus den tid, der var nødvendig for at sikre en effektiv gennemførelse af den budgetmæssige kompensationsmekanisme, der var fastsat under pakken.

Rådet kunne kun godkende princippet om en revision på betingelse af, at forhøjelsen af lofterne under udgiftsområde 1a kunne udlignes fuldt ud ved at nedsætte lofterne under andre udgiftsområder, så det "overordnede loft" (dvs. de samlede beløb i løbende priser til forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger for alle udgiftsområder og år) for den finansielle ramme for 2007-2013 forblev uændret. Til finansiering af pakken på 5 mia. EUR blev der foretrukket en kompensationsmekanisme, som kunne strække sig over to eller endog tre budgetprocedurer, frem for en engangsrevision af den flerårige finansielle ramme, som foreslået af Kommissionen. Dette medførte i praksis en begrænsning af den fleksibilitet, der åbnes op for i IIA.

En fuld udligning af forhøjelsen af lofterne under udgiftsområde 1a ved at nedsætte lofterne under udgiftsområde 2 var kun mulig på grund af de ekstraordinært høje marginer, der var tilbage under dette udgiftsområde fra 2007 til 2009. Dette skyldtes en kombination af meget gunstige markedsvilkår i landbrugssektoren, høje formålsbestemte indtægter og den gradvise indfasning af direkte støtte i de nye medlemsstater.

---

<sup>15</sup> EUT L 132 af 29.5.2009, s. 8.

<sup>16</sup> EUT L 347 af 24.12.2009, s. 26.

Generelt viser erfaringerne, at det tager tid at opnå en aftale om en revision, og at de seneste revisioner i høj grad har været mulige på grund af de eksisterende margener. Det er dog ikke sandsynligt, at der vil opstå lige så gunstige betingelser for revisioner i den nærmeste fremtid, hvilket rejser spørgsmålet om EU's evne til at reagere hurtigt og effektivt på fremtidige ændringer.

### 2.3.2. *Procedurer, der finder anvendelse på revisioner*

I punkt 22 i IIA, hvori afstemningsreglerne for revision af den flerårige finansielle ramme anføres, fastsættes grænsen for, hvornår Rådet skal træffe afgørelse med enstemmighed frem for ved kvalificeret flertal, til 0,03 % af EU's BNI. Dette skal tolkes i relation til de år, der er omfattet af revisionen, f.eks. var grænsen for 2009 0,03 % af EU's BNI i 2009 eller 3,6 mia. EUR<sup>17</sup>. Selv om det generelt har været tilstræbt at opnå en enstemmig beslutning, var muligheden for en kvalificeret flertalsafstemning i Rådet afgørende for at opnå en rettidig aftale om revisionen.

Det fastsættes endvidere i punkt 22 i IIA, at "som hovedregel" skal enhver revision af den flerårige finansielle ramme forelægges og vedtages inden påbegyndelsen af budgetproceduren for det regnskabsår eller det første af de regnskabsår, revisionen vedrører. Formuleringen "som hovedregel" blev fortolket som givende mulighed for en vis fleksibilitet, for så vidt angår tidspunktet for fremlæggelse af det relevante kommissionsforslag inden for det regnskabsår, revisionen vedrører.

Der forelå imidlertid ingen aftale mellem institutionerne om, hvorvidt forhøjelsen af et loft for det nuværende eller for fremtidige år kan blive "udlignet" (i den i punkt 23, stk. 2, i IIA anførte betydning) ved at sænke loftet for et år, hvor budgetbehandlingen er afsluttet. Det betød, at denne mulighed blev udelukket<sup>18</sup>.

#### ***Opsummering af de væsentligste punkter vedrørende revision i den flerårige finansielle ramme***

*I de første tre år af 2007-2013 er den finansielle ramme og IIA allerede blevet ændret ved tre forskellige lejligheder med det formål at fremme nye initiativer med væsentlige finansieringsbehov, nemlig finansieringen af Galileo og EIT, forhøjelsen af Nødhjælpsreserven til finansiering af fødevarerfaciliteten samt den europæiske økonomiske genopretningsplan. Tilpasningerne vedrørende den nuværende finansielle ramme og IIA beløb sig i alt til 8,4 mia. EUR. På trods af at institutionerne vedtog procedurer og instrumenter til at imødegå de finansielle virkninger af disse uforudsete omstændigheder (punkt 21 til 23), resulterede brugen af disse i alle tilfælde i forlængede og meget vanskelige politiske forhandlinger. Det lykkedes i sidste ende at opnå et resultat, fordi stigningerne i loftet under udgiftsområde 1a blev udlignet med nedsættelser af andre lofter, navnlig under udgiftsområde 2, hvor der var store disponible margener. Det vil blive langt vanskeligere at benytte denne løsning i anden halvdel af den finansielle ramme, da det kan blive nødvendigt at foretage yderligere tilpasninger.*

<sup>17</sup> Den BNI, der skal anvendes til at fastsætte grænsen, er den, der er anvendt for den seneste tekniske justering af den finansielle ramme, og det er den BNI, der anvendes i forbindelse med afgørelsen om egne indtægter.

<sup>18</sup> Disse bestemmelser er også indeholdt i udkastet til en forordning om den flerårige finansielle ramme (artikel 8).

### **3. INTERINSTITUTIONELT SAMARBEJDE**

Punkt 31, 32 og 33 samt bilag II til IIA indeholder bestemmelser vedrørende forbedring af det interinstitutionelle samarbejde under budgetproceduren. Disse bestemmelser har vist sig at være ekstremt nyttige som ramme for den årlige budgetprocedure.

#### **3.1. Interinstitutionelt samarbejde og budgetproceduren**

Eftersom budgetproceduren ændres væsentligt med Lissabontraktaten, indeholder bilaget til den nye interinstitutionelle aftale om budgetsamarbejde bestemmelser om det internationale samarbejde, der er tilpasset til den nye procedure. I dette nye bilag er nogle af de veletablerede praksisser fra den tidligere aftale bibeholdt, men de fleste bestemmelser er blevet tilpasset. Blandt de bestemmelser, der bibeholdes, om end med tilpasninger, i den nye ramme, bør der især lægges mærke til følgende:

- I punkt 33 henvises der til et brev om gennemførligheden, hvori Kommissionen fremsætter bemærkninger til de ændringsforslag, som Europa-Parlamentet har vedtaget under førstebehandlingen. Det præciseres i IIA, at "budgetmyndighedens to parter tager hensyn til disse bemærkninger under [...] samrådsprocedur[en]". Det ville være nyttigt, hvis budgetmyndigheden i højere grad gjorde brug af disse bestemmelser, og det ville uden tvivl bidrage til at forbedre budgetgennemførelsen. Formatet og indholdet af Kommissionens bemærkninger skal tilpasses under den nye procedure, så der i højere grad tages højde for både Rådets holdning og Parlamentets ændringsforslag.
- I henhold til bestemmelserne i del D i bilag II informerer hver af budgetmyndighedens to parter inden midten af juni Kommissionen om deres hensigter med hensyn til projekter/forberedende foranstaltninger, så en første drøftelse kan finde sted under samrådsmødet i forbindelse med Rådets førstebehandling. Der blev gjort store fremskridt i denne henseende i løbet af proceduren for 2009, hvor Europa-Parlamentet fremlagde sine indledende forslag til tiden. Alle parter var enige om, at dette i høj grad bidrog til at forbedre processen, og denne fremgangsmåde kan forhåbentlig danne grundlag for fremtidige processer.

#### **3.2. Klassifikation af udgifter**

Eftersom det var op til Rådet at træffe den endelige afgørelse vedrørende obligatoriske udgifter, mens Europa-Parlamentet traf den endelige afgørelse vedrørende ikke-obligatoriske udgifter, var der stor risiko for uenighed.

Indførelsen af interinstitutionelle aftaler samt vedtagelse af en fordeling mellem de to udgiftskategorier har imidlertid i stor udstrækning fjernet denne form for uenighed. Med Lissabontraktaten går der et skridt videre, idet sondringen her helt er afskaffet.

#### **3.3. Den maksimale forhøjelsessats**

I henhold til traktatens artikel 272, stk. 9, som ophæves med Lissabontraktaten, angav Kommissionen hvert år den "maksimale forhøjelsessats" for ikke-obligatoriske udgifter på næste års budget, og informerede alle Fællesskabets institutioner om denne sats inden 1. maj. Denne maksimale sats, som var baseret på den gennemsnitlige vækst i BNP, de

offentlige udgifter og leveomkostningerne i medlemsstaterne, var fastsat til 4,6 % på budgettet for 2010<sup>19</sup>, 5,0 % for 2009 og 4,7 % for 2008.

Eftersom Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen er enige om at overholde lofterne i den flerårige finansielle ramme, var denne maksimalsats i praksis udelukkende vejledende.

### **3.4. Fiskeriaftaler og FUSP**

Bestemmelserne vedrørende fiskeriaftaler er fastsat i punkt 41 og bilag IV til IIA. Kommissionen holder løbende Europa-Parlamentet underrettet om udviklingen på området, og hvert kvartal forelægger Kommissionen detaljerede oplysninger om gennemførelsen af gældende aftaler og om de finansielle overslag for resten af året<sup>20</sup>.

Denne proces fungerer tilsyneladende godt i praksis, og det er ikke nødvendigt at ændre den.

Bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) er fastsat i punkt 42 og 43. Den gode praksis i punkt 43 med fælles møder mellem Rådet og Europa-Parlamentet (Udenrigsudvalget og Budgetudvalget) mindst fem gange om året har vist sig at være et nyttigt redskab for dialog om politiske spørgsmål vedrørende FUSP samt ikke mindst for regelmæssige ajourføringer af budgetspørgsmål<sup>21</sup>.

#### ***Opsummering af de væsentligste punkter vedrørende bestemmelserne for interinstitutionelt samarbejde***

*IIA har været et nyttigt redskab til at fremme det interinstitutionelle samarbejde. De principper og samarbejdsprocedurer, der er fastsat i bilag II til IIA, har bidraget til mere gnidningsløse forhandlingsprocedurer. Disse principper bør i lyset af de positive erfaringer naturligvis revideres, så de også tager højde for den nye procedure og de nye beføjelser i Lissabontraktaten. Ordningen, hvor Kommissionen hvert kvartal underretter Europa-Parlamentet om gennemførelsen af gældende fiskeriaftaler og om de finansielle overslag for resten af året (punkt 41), fungerer tilsyneladende godt i praksis. På samme måde har afholdelsen af fælles møder mellem Rådet og Europa-Parlamentet om FUSP (punkt 43) vist sig at være et nyttigt redskab. Samtidig vil det uden tvivl bidrage til at forbedre budgetgennemførelsen, hvis der i højere grad gøres brug af bestemmelserne vedrørende brevet om gennemførligheden og Kommissionens bemærkninger inden for rammerne af den nye samrådsprocedure (punkt 33). Der blev gjort store fremskridt i løbet af 2009-proceduren vedrørende pilotprojekter/forberedende foranstaltninger (bilag II), og denne fremgangsmåde kan forhåbentlig danne grundlag for fremtidige processer.*

<sup>19</sup> SEK(2009) 583 af 30.4.2009.

<sup>20</sup> Disse bestemmelser er bibeholdt i udkastet til den nye IIA (punkt 17).

<sup>21</sup> Disse bestemmelser er både indeholdt i udkastet til en forordning om den flerårige finansielle ramme (artikel 12) og i udkastet til den nye IIA (punkt 18 og 19).

## **4. EN FORSVARLIG ØKONOMISK FORVALTNING AF EU'S MIDLER**

### **4.1. Revisionserklæringer**

For at gennemføre punkt 44 i den interinstitutionelle aftale var finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne suppleret med bestemmelser om en styrkelse af den interne kontrol i forbindelse med delt forvaltning. Dette indebærer, at de relevante revisionsmyndigheder i medlemsstaterne skulle foretage en vurdering af, hvorvidt forvaltnings- og kontrolordningerne var i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning, ved at fremlægge en oversigt over de foreliggende revisioner og erklæringer på det relevante nationale plan<sup>22</sup>.

Kommissionen udstedte i 2007 retningslinjer til medlemsstaterne om udarbejdelse af revisionserklæringer og årlige oversigter og har revideret disse i lyset af erfaringerne fra 2008 og 2009 for at styrke merværdielementerne. Mens lovgivningen for landbrugssektoren indeholder et lovkrav om fremlæggelse af årlige revisionserklæringer, er dette ikke tilfældet for samhørighedspolitikken. Det betyder, at Kommissionen på nuværende tidspunkt blot kan anbefale, at medlemsstaterne supplerer deres oversigter på dette område med en revisionserklæring. Syv medlemsstater fremlagde disse erklæringer i deres årlige oversigter, der skulle fremlægges den 15. februar 2009. Alle medlemsstater overholdt forpligtelsen til at fremlægge disse oversigter og fremsendte oversigter, der overholdt minimumskravene. For første gang blev der også udarbejdet oversigter inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed.

De ansvarlige afdelinger foretager i deres årlige aktivitetsrapporter en vurdering af kvaliteten af de årlige oversigter og deres bidrag til at øge sikkerheden. Kommissionen vil fortsat arbejde sammen med medlemsstaterne om at maksimere merværdien af de årlige oversigter og om at opnå en øget sikkerhed i forbindelse med deres forvaltnings- og kontrolsystemer.

Revisionsretten konstaterede i sin årsrapport for 2008, at visse medlemsstater havde fremsendt elementer eller analyser, som bidrog med merværdi til de årlige oversigter, idet de søgte at identificere og fremsætte bemærkninger til systemmangler eller tværgående emner. Kommissionen er opmærksom på, at successive decharge-afgørelser kan virke fremmede, og agter derfor i sit forslag til revisionen af finansforordningen, som finder sted hvert tredje år, at styrke bestemmelserne om årlige oversigter for at øge sikkerheden, især for så vidt angår indførelse af revisionserklæringer og revisionspåtegninger.

Sideløbende med arbejdet med årlige oversigter støtter Kommissionen visse medlemsstaters initiativer vedrørende nationale forvaltningserklæringer i forbindelse med EU-midler.

### **4.2. Finansiell programmering**

I henhold til punkt 46 i IIA fremlægger Kommissionen to gange om året – første gang i maj/juni i forbindelse med det [foreløbige] budgetforslag og anden gang i december/januar efter vedtagelsen af budgettet – den finansielle programmering til budgetmyndigheden<sup>23</sup>. Den finansielle programmering, der sendes til januar, er en

---

<sup>22</sup> Artikel 53b, stk. 3, i finansforordningen og artikel 42a i gennemførelsesbestemmelserne.  
<sup>23</sup> Disse bestemmelser er bibeholdt i udkastet til den nye IIA (punkt 20).

teknisk ajourføring af resultaterne af budgetproceduren og af udviklingen i de forskellige lovgivningsprocedurer.

Fremlæggelsen af den finansielle programmering sker under hensyntagen til bestemmelserne i punkt 37 i IIA (se ovenstående).

Den finansielle programmering giver en orientering for de kommende år, og er stadig blot vejledende. Den er således ikke til hinder for de beslutninger, som Kommissionen eller budgetmyndigheden måtte træffe under kommende års budgetbehandling.

På anmodning fra budgetmyndighedens to parter blev selve dokumentet for den finansielle programmering ændret i 2009, så de ændringer, der er foretaget siden den sidste finansielle programmering, fremgår tydeligere.

Det anføres endvidere i punkt 46 i IIA, at "på grundlag af Kommissionens oplysninger bør der gøres status ved hvert trepartsmøde". Dette finder ikke sted i praksis, medmindre en af institutionerne specifikt anmoder om, at punktet sættes på dagsordenen for trepartsmødet. Denne fleksibilitet er meget hensigtsmæssig, og bestemmelsen skal ikke medtages i den nye IIA.

### **4.3. Agenturer og Europaskoler**

I punkt 47 i IIA vedrørende agenturer fastsættes en procedure, der sikrer, at budgetmyndighedens to parter i tide kan indgå en aftale om finansiering af et nyt agentur, som foreslået af Kommissionen. De tre institutioner gjorde i en fælles erklæring fra november 2009 rede for den praktiske anvendelse af punkt 47, ifølge hvilken der er tre processuelle skridt, inden der kan indgås en aftale. Kommissionen har i overensstemmelse hermed foreslået at lade denne fælles erklæring indgå i den interinstitutionelle aftale om budgetsamarbejde<sup>24</sup>.

### **4.4. Nye finansielle instrumenter**

I henhold til punkt 49 skal Kommissionen ved forelæggelsen af det foreløbige budgetforslag rapportere til budgetmyndigheden om de aktiviteter, som Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Investeringsfond og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling har finansieret til støtte for investering i forskning og udvikling, transeuropæiske netværker og små og mellemstore virksomheder. Der er i denne forbindelse ingen særlige problemer eller behov for ændringer<sup>25</sup>.

#### ***Opsummering af de væsentligste punkter vedrørende bestemmelserne om forsvarlig økonomisk forvaltning***

*Den overordnede vurdering af bestemmelserne i IIA vedrørende en forsvarlig økonomisk forvaltning af EU's midler er positiv. Det nye format for den finansielle programmering (punkt 46) synes at være et nyttigt redskab til at støtte politiske beslutninger. Der har ikke været nogen problemer i forbindelse med Kommissionens rapporter til budgetmyndigheden om de aktiviteter, som Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Investeringsfond og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling har finansieret til støtte for investering i forskning og udvikling, transeuropæiske netværker og små og mellemstore virksomheder (punkt 49). Det vil blive foreslået at*

<sup>24</sup> Punkt 21 i udkastet til den nye IIA.

<sup>25</sup> Disse bestemmelser er bibeholdt i udkastet til den nye IIA (punkt 22).

*styrke de årlige oversigter i den revision af finansforordningen, der finder sted hvert tredje år. I mellemtiden er det vigtigt at sikre merværdi af de årlige oversigter og at støtte de medlemsstater, der frivilligt vælger at forelægge nationale erklæringer. Endelig skal nævnes, at der er vedtaget en mere systematisk procedure for gennemførelse af punkt 47 vedrørende agenturer.*

## 5. KONKLUSION

Den interinstitutionelle aftale har vist sig at være et uvurderligt redskab til at fremme budgetdisciplin og sikre en gnidningsløs budgetprocedure. Generelt har dette instrument og især den flerårige finansielle ramme medført gode resultater.

Nærværende rapport har samtidig fremhævet det forhold, at der allerede i første halvdel af den flerårige finansielle ramme er blevet stillet krav om tilpasninger af den nuværende flerårige finansielle ramme og IIA til et bruttobeløb af 8,4 mia. EUR, og at den resterende manøvremargen nu er alvorligt reduceret. Dette gør det usikkert, om EU er tilstrækkeligt rustet til at møde nye udfordringer og pludseligt opståede begivenheder i anden halvdel af den nuværende flerårige finansielle ramme. Europa-Parlamentet har allerede i sin betænkning om midtvejsrevisionen af den finansielle ramme for 2007-2013 givet udtryk for sin bekymring vedrørende disse udgiftsposter<sup>26</sup>. Endvidere gør Europa 2020-strategien det klart, at der kan og skal gøres mere for at opnå intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst og for at finde vejen til at skabe nye arbejdspladser.

Der er under **udgiftsområde 1A** opstået en række problemstillinger, hvor det nøjagtige behov for yderligere finansiering endnu ikke er fastlagt (f.eks. ITER). I betragtning af den ekstremt begrænsede margen overstiger de potentielle beløb i væsentlig grad de forventede beløb, der forbliver uanvendte/uforpligtede inden for det nuværende loft under udgiftsområde 1A, og der er ingen plads på budgettet til nye initiativer.

Hvad angår **udgiftsområde 4**, er de nuværende margener meget begrænsede og kan være utilstrækkelige til at dække de kommende års behov. Det er især vigtigt nøje at gennemtænke konsekvenserne af tilbagevendende økonomiske kriser og den potentielt store virkning af finansieringen af bekæmpelse af klimaændringer i 2013.

Alt efter størrelsen og arten (engangsfinansiering/permanent finansiering) af de supplerende krav under udgiftsområde 1A og 4 kan der overvejes flere forskellige løsningsmodeller:

- omfordeling inden for det berørte udgiftsområde i forbindelse med mindre beløb
- anvendelse af fleksibilitetsinstrumentet
- revision af loftet under det berørte udgiftsområde, hvis de beløb, der er nødvendige, er væsentlige og permanente, hvilket kan være tilfældet for enten ITER eller finansieringen af bekæmpelsen af klimaændringer i 2013. Denne revision kan enten finde sted i form af en kompensationsmekanisme, der udligner forhøjelsen under et udgiftsområde ved at nedsætte loftet under

---

<sup>26</sup> P6\_TA(2009)0174 af 25.3.2009.

et andet, eller om nødvendigt en nettoforhøjelse af det samlede loft for den flerårige finansielle ramme for 2007-2013.

Derudover kunne andre finansieringsmuligheder uden for IIA's anvendelsesområde undersøges, f.eks. EIB-lån eller mellemstatslig finansiering.

Det er i lyset af de meget begrænsede margener tydeligt, at der er behov for større fleksibilitet for at håndtere nye udviklingstendensers budgetmæssige virkninger. Kommissionen vil med udgangspunkt i ovennævnte løsningsmodeller fremsætte forslag, så snart de budgetmæssige virkninger af de udestående problemstillinger, der er nævnt i denne rapport, er blevet undersøgt til bunds.