
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 15. februar 2013

EU's flerårige finansielle ramme – status efter aftalen i Det Europæiske Råd 8. februar 2013

Sammenfatning

Mens EU's stats- og regeringschefer den 8. februar nåede til enighed om den overordnede ramme for EU's flerårige finansielle ramme 2014-2020, har forhandlingerne om den konkrete udmøntning været i gang længe i henholdsvis Rådet og Europa-Parlamentet. Forhandlingerne forventes at fortsætte året ud. På mange områder står Rådet og Parlamentet ikke så langt fra hinanden. De største udfordringer ligger derfor i dels at nå til enighed om den samlede budgetramme, dels i at få de mange detaljer i de enkelte retsakter på plads inden 1. januar 2014.

Indledning

Mens EU's stats- og regeringschefer den 8. februar nåede til enighed om den overordnede ramme for EU's flerårige finansielle ramme 2014-2020 (herefter benævnt FFR-aftalen),¹ har forhandlingerne om den konkrete udmøntning været i gang længe og vil fortsætte året ud med henblik på at træde i kraft 1. januar 2014, når det nuværende retsgrundlag for EU's udgifter udløber. Med andre ord er EU's stats- og regeringschefer med van Rompuy i spidsen nået til enighed om, **hvor meget EU må bruge** på henholdsvis landbrug, forskning, samhørighed osv. Den aftale skal nu godkendes i Europa-Parlamentet. Alt imens forhandler Ministerrådet med det irske formandskab i spidsen med Europa-Parlamentet om, **hvordan pengene skal bruges**. Denne note indeholder en status for forhandlingerne om de største klumper i budgettet samt et par ord om det videre forløb. En gennemgang af resultatet af DER's FFR-aftale inklusiv korrektioner og rabatter findes i EU-note E 18.

Kommissionen fremlagde i slutningen af 2011 ca. 70 sektorspecifikke retsakter, der skal udgøre retsgrundlaget for de enkelte budgetposter. Som hovedregel gælder, at Rådet og Europa-Parlamentet vedtager disse i fællesskab efter den almindelige lovgivningsprocedure, men der er få undtagelser.

Kategori 1.A: Horisont 2020 – EU's forskningsprogrammer

Kommissionens forslag til EU's 8. rammeprogram for forskning kaldes Horisont 2020. Lovpakken består af en hovedforordning, et særprogram og regler for deltagelse. Horisont 2020 skal implementeres gennem særprogrammet og bidrag til det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi (EIT). Særprogrammet har følgende aktivitetsområder:

- Videnskabelig topkvalitet, hvilket omfatter frontlinjeforskningsaktiviteter i Det Europæiske Forskningsråd, fremspirende teknologier, Marie Skłodowska-Curie-aktioner og forskningsinfrastrukturer.
- Industrielt lederskab med tre aktivitetsområder, der skal fremme Europas industrikapacitet inden for lovende teknologier, såsom nanoteknologi, avancerede materialer, bioteknologi og rummet.
- Samfundsmæssige udfordringer, der indeholder seks tematiske, prioriterede forskningsområder (energi, sundhed, klima, transport, mm.).
- Ikke-nukleare aktiviteter på Det Fælles Forskningscenter.

¹ [Konklusionerne fra Det Europæiske Råd 7.-8. februar 2013](#) for så vidt angår punktet om den flerårige finansielle ramme.

Europa-Parlamentets udvalg for industri, forskning og energi, ITRE vedtog den 28. november [seks rapporter](#) (forhandlingsrammer) vedr. Horisont 2020. Parlamentet lægger vægt på:

- Åben adgang til forskningsresultater genereret under Horisont 2020.
- Fastholdelse af de nuværende regler vedr. stamcelleforskning.
- Stærkere styring af EIT, bl.a. gennem aflæggelse af en årlig rapport til Parlamentet.
- Små og mellemstore virksomheders deltagelse i forskningsprogrammet.
- ITER (fusionsenergiprojekt) skal inkluderes i budgettet.

Rådet nåede til enighed om en delvis generel indstilling² på hovedforordningen under det danske formandskab samt om regler for deltagelse og om særprogrammet under cypriotisk formandskab. Rådet har bl.a. ønsket en mere tværfaglig tilgang, der inkluderer humaniora og samfundsvidenskab, idet de to discipliner er tyndt repræsenteret i Kommissionens forslag.

Rådet træffer afgørelse om særprogrammet med kvalificeret flertal efter **høring** af Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Hovedforordningen og regler for deltagelse vedtages efter almindelig lovgivningsprocedure.

Elementer i FFR-aftalen

Connecting Europe Facility er en ny infrastrukturfond med støtte til sammenkoblede transportnet, energinet og digitale net. Kommissionen havde foreslået fonden under samhørighedspolitikken, men Det Europæiske Råd har i forbindelse med den samlede FFR-aftale besluttet at placere den i udgiftskategori 1.A. Midlerne til dette formål er samtidig reduceret, så der nu er 29.299 mio. euro (2014-2020 i forhold til Kommissionens oprindelige forslag på 40.000 mio. euro (plus 10.000 mio. euro fra Samhørighedsfonden til transport). Der er dog stadig tale om en samlet stigning på 140 pct. i forhold til det nuværende budget for infrastruktur (2007-2013).³

Kommissionen er særligt utilfreds med, at midler til udrulning af bredbånd under formålet digitale net er reduceret fra 9.200 mio. euro til blot 1.000 mio. euro.

² En delvis generel indstilling er en aftale om de væsentlige elementer i en retsakt i afventning af Europa-Parlamentets udtalelse og de relevante drøftelser om det flerårige budget.

³ Alle sammenligninger med FFR 2007-2013 er omregnet til 2011-priser.

Tre andre infrastrukturprojekter er ifølge DER's FFR-aftale ligeledes placeret i denne kategori med følgende beløb for perioden 2014-2020⁴:

- Galileo (EU's satellit-navigationsprojekt): 6.300 mia. euro (Kommissionens forslag: 7.000 mio. euro).
- ITER (fusionsenergi projekt): 2.707 mio. euro (Kommissionens forslag: 2.707 mio. euro).
- GMES (europæisk jordovervågningsprogram): 3.786 mio. euro (Kommissionens forslag 5.841 mio. euro).

Blandt øvrige poster under denne kategori kan nævnes uddannelses- og ungdomsprogrammet "Erasmus for Alle", der samler bl.a. programmet for Livs-lang Læring og programmet for Aktive Unge plus nye aktiviteter på idrætsområdet.

Kategori 1.B: Samhørighedspolitik / strukturfonde

Kommissionens pakke af otte forordninger skal danne grundlag for samhørighedspolitikken i næste budgetperiode 2014-2020, heriblandt:

- En overordnet forordning, der fastlægger de principper og operationelle regler, som skal gælde for hele samhørighedspolitikken.
- Samhørighedsfonden (som forventes at dække de fleste nye EU-lande samt Portugal og Grækenland).
- Den Europæiske Regionaludviklingsfond (ERDF).
- Den europæiske Socialfond (ESF).
- Europæiske grupper for territorielt samarbejde (EGTC).

Samhørighedspakken indeholder derudover forslag om to finansieringsinstrumenter inden for arbejdsmarkeds- og socialpolitik, nemlig en fornyelse af EU's Globaliseringsfond (EGF) og programmet for social forandring og innovation (PSCI) samt en meddelelse om EU's Solidaritetsfond (EUSF),⁵ der ligger uden for budgettet.

Forslagene lægger op til en mere stringent planlægnings- og evalueringsproces og krav om at koncentrere indsatsen på tematiske målsætninger i overensstemmelse med vækst- og beskæftigelsesstrategien Europa 2020.

Den nye overordnede ramme for samhørighedspolitikken består af:

⁴ Kommissionen havde foreslået at ITER og GMES fortsatte med midler uden for budgettet.

⁵ Samt en ny infrastrukturfond Connecting Europe Facility, der af Det Europæiske Råd blev overført til kategori 1.A, jf. ovenfor.

- En fælles strategisk ramme for alle EU-lande, der nu vedtages af Kommissionen (og ikke som tidligere af Rådet).
- Indgåelse af en partnerskabskontrakt mellem et EU-land og Kommissionen, der fastlægger rammerne for samhørighedspolitikken i de enkelte lande for programperioden 2014-2020. Kontrakterne skal tage hensyn til elementerne i det Europæiske Semester såsom de nationale reformprogrammer og henstillinger fra Rådet.
- Partnerskabskontrakterne skal fastlægge rammerne for implementering og forvaltning af de operationelle programmer, som samhørighedsmidler skal udrulles igennem.
- Partnerskabskontrakterne skal indeholde en liste over de forudsætninger af f.eks. lovgivningsmæssig eller administrativ karakter, som skal være opfyldt for, at et EU-land kan nå sine målsætninger (ex ante konditionalitet).

Hele samhørighedspolitikken underlægges en makroøkonomisk konditionalitet, der tidligere kun gjaldt for Samhørighedsfonden, dvs. mulighed for at Kommissionen kan bede et land om at ændre i partnerskabskontrakten eller helt suspendere udbetalinger til lande, der f.eks. ikke efterlever regelsættet under Stabilitets- og Vækstpagten eller reglerne om makroøkonomiske ubalancer. Desuden foreslås en resultatreserve, der skal udgøre 5 pct. af midlerne, og som kan anvendes, hvor evalueringer vurderer, at samhørighedspolitikken anvendes bedst. Der er også i forslaget mulighed for at forhøje EU's medfinansiering til kriseramte lande.

Parlamentets regionaludvalg, REGI vedtog den 11. juli og den 27. november 2012 en [rapport](#) (forhandlingsramme), som foreslår:

- At give medlemslandene mere fleksibilitet i kravene til planlægning og evaluering af samhørighedsprogrammerne i de enkelte lande, navnlig i forhold til ex ante konditionalitet.
- En øget inddragelse af regionale og lokale myndigheder samt interesseorganisationer.
- At makroøkonomisk konditionalitet og resultatreserve udgår.

Forhandlingerne i **Rådet** er nået langt. Der er opnået delvis generel indstilling på alle de store forhandlingsblokke, og der udestår nu kun restbestemmelser. Rådet lægger vægt på:

- Integrering af samhørighedspolitik i den økonomiske styring i EU.
- Udformning af den strategiske ramme.
- Hvordan midlerne bidrager til Europa-2020 strategien.
- Styrke fokus på resultater, kontrol, monitorering og evaluering.

Dog er aftalerne i Rådet indgået under forudsætning af, at intet er endeligt, før alt er aftalt. Uformelle trillogforhandlinger er indledt med Europa-Parlamentet.

Elementer i FFR-aftalen

DER besluttede at skabe et Ungdomsbeskæftigelsesinitiativ, der vil fungere som støtte til Kommissionens ungdomspakke og ungdomsgarantien, som Europa-Parlamentet støtter, og som Rådet forventer at vedtage snart. Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet på 6 mia. euro i perioden 2014-2020 er beregnet til regioner med en ungdomsarbejdsløshed på over 25 pct.

DER fastlagde den samlede ramme for samhørighedspolitikken til 325.149 mio. euro, hvilket ligger over Kommissionens forslag på 320.148 mio. euro, men under den nuværende ramme (2007-2013) på 354.815 mio. euro.

Kategori 2: Landbrugspolitikken

Kommissionens forslag til en reform af den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 består af en pakke med 7 forordningsforslag vedrørende:

- Finansiering, forvaltning og opfølgning af den fælles landbrugspolitik.
- Fælles markedsordning for landbrugsprodukter.
- Støtte og tilbagebetalinger i forbindelse med den fælles markedsordning for landbrugsprodukter.
- Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne
- Regler for direkte betalinger til landbrugere.
- Direkte støtte til landbrugere i 2013.
- Enkeltbetalingsordningen og støtten til vinavlere.

Hovedelementer i forslaget

Udspillet bevarer grundelementerne i den gældende landbrugspolitik. Det nye i reformpakken er bl.a.:

- Indførelsen af et grønt element i de direkte støttebetalinger, som skal sikre at de landbrugere, der er mest miljøvenlige, får størst andel i støtten.
- En mere ligelig fordeling af den direkte støtte mellem EU-landene - især til gavn for de nye EU-lande.
- Et loft over, hvor meget hver enkelt bedrift må modtage i direkte støtte (Capping).
- Støtte skal kun gives til aktive landbrugere.
- En frivillig støtteordning for ugunstigt stillede områder.

- En obligatorisk støtteordning for førstegangsetablerede.
- En ny obligatorisk støtteordning for mindre landbrugere.
- Ophævelse af sukkerkvoteordningen per 30. september 2016.

Kommissionens udspil indeholder også ændringer af politikken for udvikling af landdistrikterne. For nærmere om Kommissionens forslag se [EU-note E11](#) af 8. november 2011.

Under **Europa-Parlamentets** behandling af reformpakken har parlamentsmedlemmer stillet mere end 7400 ændringsforslag - det højeste antal for en lovpakke i Europa-Parlamentet. I januar 2013 blev Parlamentets [første holdning](#) til en landbrugsreformpakke fastlagt, da Landbrugsudvalget, AGRI stemte om ændringsforslagene. Parlamentet lægger særligt vægt på:

- En mere retfærdig fordeling af penge mellem gamle og nye medlemsstater.
- Mindre bureaukrati.
- Fremme af grønnere landbrug.
- Støtte til unge landmænd.
- Garanti for rimelige priser for producenterne.
- Hvordan EU bedst konkurrerer på det globale marked.

Rådet behandlede senest reformen den 19. december 2012, hvor det cypriotiske formandskab fremlagde en [fremskridtsrapport](#), der oplister områder, hvor der i Rådet er opnået enighed samt udestående spørgsmål.

Det irske formandskab vil forsøge at opnå en generel indstilling i Rådet på forslagene om:

- Direkte betalinger
- Fusionsmarkedsforordningen
- Forordningen om udvikling af landdistrikterne
- Finansieringsforordningen.

Derefter indledes i april eller maj egentlig trilogforhandlinger mellem Råd og Parlament. Det vurderes usandsynligt, at forhandlingerne kan være afsluttede således, at den samlede landbrugsreform kan træde i kraft 1. januar 2014.

Elementer i FFR-aftalen

- Capping: Det er frivilligt for medlemsstaterne, om de vil nedsætte loft over direkte betalinger til store støttemodtagere.
- Princippet om grønnere direkte betalinger: 30 pct. af de direkte betalinger gøres afhængige af om de bidrager til miljø- og klimamålsætninger.

- Mere ligelig fordeling af landbrugsmidler mellem medlemsstater: medlemsstater, der direkte betalinger svarende til under 90 pct. af EU-gennemsnittet, vil få dækket en tredjedel af forskellen op til 90 pct. i løbet af perioden.
- En ny reserve til kriser i landbrugssektoren med et beløb på 2.800 mio. EUR.⁶

Samlet er der i FFR-aftalen afsat 373.179 mio. euro til landbrugspolitikken, hvilket er en beskæring både i forhold til Kommissionens forslag på 389.972 mio. euro og det nuværende niveau på 420.682 mio. euro. De direkte betalinger er beskåret med 17,5 pct. i forhold til i dag.

Kategori 3: Sikkerhed og medborgerskab

Dette udgiftsområde, der ikke vil blive nærmere gennemgået i denne note, består af en række programmer inden for:

- Kultur, sproglig mangfoldighed og den kreative sektor.
- Folkesundhed og forbrugerbeskyttelse.
- Asyl og migration.
- Ydre grænser og indre sikkerhed.
- Det retlige område.

Elementer i FFR-aftalen

Der er i FFR-aftalen afsat i alt 15.686 mio. euro til denne udgiftskategori. Kommissionen havde foreslået 18.809 mio. euro, mens det nuværende budget for 2007-2013 er på 12.366 mio. euro.

Kategori 4: DET Globale Europa – de eksterne finansielle instrumenter

Kommissionens forslag rummer 8 eksterne finansielle instrumenter samt en tværgående forordning:

- Udviklingsinstrumentet (DCI)
- Europæiske naboskabsinstrument
- Førtiltrædelsesinstrumentet
- Stabilitetsinstrumentet
- Menneskerettighedsinstrumentet

⁶ FFR-aftalen placerer krisefonden i kategori 2, i modsætning til Kommissionen, der havde foreslået at den skulle placeres udenfor budgettet.

- Partnerskabsinstrumentet (nyt instrument til strategisk samarbejde med lande, der ikke længere modtager udviklingsbistand fra EU)
- Instrumentet vedr. nuklear sikkerhed
- Grønlandsinstrumentet

Heraf er udviklingsinstrumentet det største (efterfulgt af naboskabsinstrumentet og førtiltrædelsesinstrumentet), hvorfor dette omtales nærmere her.

Kommissionen lægger op til, at udviklingsinstrumentet skal fokusere på de fattigste lande, hvilket betyder udfasning af bistand til en række lande. Den differentierede tilgang støttes af **Rådet**, hvor der under dansk formandskab blev opnået delvis generel indstilling.

Europa-Parlamentets udviklingsudvalg, DEVE stemte den 18. september 2012 vedtog en [rapport](#) om DCI. DEVE finder, at fokuseringen på de fattigste lande målt pr. BNP er for ensidig og ønsker i stedet større fokus på ulighed i mellemindkomstlande. Faktorer som Human Development Index og andel af borgere, der lever under fattigdomsgrænsen, bør indgå, så EU kan fortsætte udviklingssamarbejdet med lande som fx Peru, Ecuador og Columbia.

De uformelle trillogforhandlinger mellem Rådet og Parlamentet har derfor primært fokus på udviklingsinstrumentets geografiske anvendelsesområde. Instrumenterne vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure - bortset fra Grønlandsinstrumentet og det nukleare instrument, der vedtages efter høring af Parlamentet.

Parallelt hermed er fremlagt forslag til Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), der ikke er en del af budgettet, men derimod en aftale mellem medlemsstaternes regeringer, hvorfor Europa-Parlamentet ikke er involveret.

Elementer i FFR-aftalen

Aftalen slår fast, at EU står ved sit tilsagn om at anvende 0,7 pct. af BNI til officiel udviklingsbistand senest i 2015. Midlerne til det eksterne område er imidlertid blevet kraftigt beskåret i forhold til Kommissionens forslag - fra 70.000 mio. euro til 58.704 mio. euro i alt for perioden – set i forhold til et beløb på 56.815 mio. euro for den nuværende budgetperiode. Også Den Europæiske Udviklingsfond, der er placeret uden for budgettet, er beskåret med 3.425 mio. euro i forhold til Kommissionens forslag til i alt 26.984 mio. euro.⁷

⁷ EUF vil i den kommende periode få et samlet beløb svarende nogenlunde til det nuværende, imidlertid udvides perioden fra seks år til syv år med henblik på indbudgettering i næste FFR, hvorfor der er tale om en reel beskæring.

Videre forhandlingsforløb

Forhandlinger mellem det irske formandskab og Europa-Parlamentet går nu for alvor i gang – det gælder forhandlingerne om:

- Den samlede FFR-forordning (godkendelsesprocedure).
- EU's egne indtægter (høringsprocedure samt godkendelse i de nationale parlamenter).
- Den Interinstitutionelle Aftale (almindelig lovgivningsprocedure) om samarbejde i budgetspørgsmål mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen.
- De 70 sektorretsakter (som hovedregel fælles beslutningstagen), hvoraf nogle af de væsentligste er gennemgået i denne note.

Forhandlingerne om den samlede FFR-forordning forventes at blive hårde. Formændene for de fire største grupper i Europa-Parlamentet (de konservative, socialdemokraterne, de liberale og de grønne) udsendte den 8. februar en fælles [pressemeldelse](#), der kalder resultatet af FFR-forhandlinger i Det Europæiske Råd for uacceptabel. De finder, at resultatet svækker Europa på grund af de kraftige beskæringer i forhold til Kommissionens udspil. De er desuden utilfredse med den store forskel mellem forpligtelses- og betalingsbevillinger.⁸ De fire store grupper kræver:

- Mere fleksibilitet mellem år og udgiftskategorier.
- En midtvejsrevision af budgettet om 2-3 år.
- Nye egne-indtægter for EU.
- Mere fokus på konkurrenceevne og forskning.

Parlamentet vil formentlig stemme om den overordnede ramme i april eller maj. Formanden for Parlamentet, Martin Schulz, ønsker en hemmelig afstemning for dermed at afskærme parlamentsmedlemmer fra direkte pres fra deres nationale regeringer.

Hvis Parlamentet ikke godkender budgettet, så det kan træde i kraft pr. 1. januar 2014, vil lofterne for 2013-budgettet blive udvidet til også at omfatte 2014 plus en tilpasning til inflationen på 2 pct. Det vil betyde flere midler til mange områder, fx det eksterne område, i forhold til DER's indgåede aftale. Dog betyder det færre midler til forskning og udvikling i forhold til FFR-aftalen.

⁸ Forpligtigelser er de tilsagn om bevillinger, som EU kan afgive i et givent budgetår, mens betalingsbevillinger er de konkrete udbetalinger, som EU kan foretage i et givent budgetår.

Forhandlinger om de 70 retsakter forventes at fortsætte året ud og evt. ind i 2014. Det er således usikkert, om alle EU's programmer kan sættes i værk til tiden.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)