



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 28. november 2011 (01.12)
(OR. en)**

17448/11

**CADREFIN 153
POLGEN 209**

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Vedr.:	Den flerårige finansielle ramme (2014-2020) - Rapport om fremskridtet i arbejdet i Rådet i andet halvår af 2011

Polen overtog formandskabet, samtidig med at Kommissionens forslag til den fremtidige flerårige finansielle ramme (FFR) blev forelagt. Den første uformelle udveksling af synspunkter fandt sted den 28.-29. juli i Sopot, hvor man fik overblik over forslagene. Den 12. september 2011 behandlede Rådet for Almindelige Anliggender FFR's varighed, struktur og fleksibilitet. Den 25. oktober 2011 drøftede Coreper udgiftsområde 1 "Intelligent og inklusiv vækst" (bortset fra samhørighed og faciliteten for netforbindelser i Europa), udgiftsområde 3 "Sikkerhed og medborgerskab", udgiftsområde 4 "Et globalt Europa" og udgiftsområde 5 "Administration". Rådet for Almindelige Anliggender havde den 15. november en orienterende debat om økonomisk, social og territorial samhørighed, om faciliteten for netforbindelser i Europa, om den fælles landbrugspolitik samt om den fælles fiskeripolitik. Den 23. november drøftede Coreper den kommende ordning for Den Europæiske Unions egne indtægter. Den foreliggende rapport opsummerer udfaldet af disse drøftelser.

I den forbindelse er det vigtigt at gøre opmærksom på, at det videre arbejde med et individuelt politikgrundlag eller specifikke spørgsmål ikke bør føre til, at man mister overblikket over det, der skal forblive en global forhandling, hvor intet kan betragtes som aftalt, før alt er aftalt. På dette forhandlingsstadium blev der ikke ført specifikke drøftelser om de samlede udgiftsbeløb, der er afsat til de forskellige udgiftsområder, men flere delegationer understregede dog, at FFR generelt skal afspejle den indsats, der gøres på nationalt plan for finanspolitisk konsolidering. Visse delegationer påpegede også, at det er vanskeligt at drøfte enkelthederne, før man drøfter de overordnede beløb. Samtidig understregede flere delegationer, at det er vigtigt at sikre en passende finansiering af EU's fælles politikker, så den flerårige finansielle ramme bidrager tilstrækkeligt til, at man kan tackle fælles udfordringer. Mange delegationer understregede, at der i forbindelse med flere spørgsmål var behov for yderligere information og analyse, inden de kunne tage mere endelig stilling.

◦
◦ ◦

Varighed

1. Alle delegationer var enige i Kommissionens forslag og støttede den foreslåede varighed på syv år for næste FFR.

Struktur

2. Der var bred enighed om den struktur, som Kommissionen foreslår. To spørgsmål gav dog anledning til betænkeligheder.

3. For det første understregede flere delegationer med hensyn til udgiftsområde 1, at udgifterne til økonomisk, social og territorial samhørighed skal holdes adskilt. De fleste af disse delegationer mente, at bevillingerne til denne politik kunne bringes i fare, hvis de anbringes under et underloft i stedet for i et særskilt underudgiftsområde (som det er tilfældet i den nuværende FFR); de gik derfor ind for, at denne udgift anbringes i et underudgiftsområde. Nogle af delegationerne var mere interesserede i at få garantier for, at bevillingen til samhørighedspolitikken øremærkes. Der blev også givet udtryk for bekymring over samspillet mellem samhørighedspolitikken og faciliteten for netforbindelser i Europa, og nogle ønskede, at de to områder holdes adskilt fra hinanden.
4. Der var også meget delte meninger om de instrumenter, der ikke er medtaget i den flerårige finansielle ramme. En gruppe medlemsstater ønskede, at alle instrumenter optages i FFR, navnlig af hensyn til gennemsigtighed, kontrol og enhed i forbindelse med EU's udgifter. Nogle delegationer ville dog opdele dem og kunne acceptere, at Den Europæiske Udviklingsfond forbliver uden for FFR på grund af dens specifikke regler og formål. Nogle delegationer mente, at det også var bedre at holde ITER og GMES uden for FFR, da udgifterne hertil er uforudsigelige.

Fleksibilitet

5. Delegationerne var tilfredse med det generelle princip om fleksibilitet, hvis det ikke går ud over budgetdisciplinen.
6. En række delegationer mente, at de fleksibilitetsinstrumenter, der i øjeblikket er til rådighed i FFR, er tilstrækkelige og ikke kræver ændringer som foreslået af Kommissionen.
7. Nogle delegationer støttede fleksibiliteten foreslået af Kommissionen med henvisning til erfaringerne fra tidligere.

Intelligent og inklusiv vækst (bortset fra samhørighed og faciliteten for netforbindelser i Europa)

8. Mange delegationer pegede på, at dette er et område, hvor EU-tiltag giver en reel ekstra gevinst. I den forbindelse hilste de det velkommen, at områder som vækst, konkurrenceevne, små og mellemstore virksomheder, jobskabelse, uddannelse og Europa 2020-strategien er samlet.
9. De udtrykte tilfredshed med, at der generelt er gjort en indsats for forenkling. Samtidig understregede nogle, at forenkling ikke kun bør indebære nedskæring og rationalisering af selve instrumenterne, men også strømlining af procedurerne for fondenes forvaltning. I den forbindelse beklagede nogle få delegationer, at sammenlægningen af instrumenter medfører, at nogle vigtige programmer bliver mindre synlige, især inden for uddannelse, ungdom og kultur.
10. Der var generelt tilfredshed med udgifternes struktur på dette område. En række delegationer havde betænkeligheder ved behandlingen af Horisont 2020, navnlig med hensyn til forbindelsen med andre politikker, bl.a. samhørighedspolitikken. I den forbindelse satte disse delegationer spørgsmålstegn ved Kommissionens forslag om at afskaffe det nuværende underudgiftsområde for samhørighedspolitikken og oprette et underloft (se også punkt 3).
11. De foreslåede hovedområder for udgifter inden for forskning og innovation ("en videnskabelig base for topkvalitet", "tackle de samfundsmæssige udfordringer" og "skabe en førerposition på erhvervsområdet og øge konkurrenceevnen") fik bred støtte. Nogle få delegationer nævnte, at der skal sikres en balance i alle medlemsstaters deltagelse i forskningsprogrammerne.
12. Med hensyn til behandlingen af store projekter (Galileo, ITER og GMES) udtrykte et flertal af delegationerne tilfredshed med Kommissionens forslag om at bevare Galileo i FFR. Nogle få anfægtede i den forbindelse det foreslåede beløb, som de fandt for højt. En række delegationer mente, at ITER og GMES også bør medtages i FFR for at sikre gennemsigtighed og skabe et samlet overblik over alle EU's udgifter. Andre tilsluttede sig Kommissionens forslag eller havde ingen præferencer.
13. De fleste delegationer støttede Kommissionens forslag om nedlæggelse af atomkraftværker, men de direkte berørte fandt det utilstrækkeligt med hensyn til både beløb og varighed, idet de

henviste til tiltrædelsestraktaternes protokoller.

Den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed

14. For en række delegationer udgør denne politik fortsat et vigtigt udviklingsinstrument, selv om visse insisterede på behovet for en gennemgribende reform. Dens bidrag til vækst og jobskabelse blev også understreget. I den forbindelse påpegede mange vigtigheden af at foretage yderligere forenklinger og undgå en administrativ byrde. Et flertal af delegationer foreslog, at støtte fra samhørighedspolitikken bør koncentreres i de mindst udviklede regioner og medlemsstater, andre støttede Kommissionens forslag om, at det skal anvendes overalt. Delegationerne var uenige om bevillingens størrelse, idet nogle fandt den for lav, andre for høj.
15. De forskellige typer konditionalitet, som Kommissionen har foreslået, gav anledning til spørgsmål. Ifølge en række delegationer bør enhver konditionalitet være gradvis og bygge på proportionalitet og ensartet behandling af alle medlemsstater.
16. I den forbindelse fandt mange delegationer, at makroøkonomisk konditionalitet ikke var en hensigtsmæssig reaktion på ovenstående mål og risikerede at føre til en økonomisk uberettiget procyklisk effekt og dobbelte sanktioner (i tillæg til sanktioner som følge af sixpacklovgivningen) samt straffe støttemodtagerne. Visse delegationer var parate til at overveje disse forslag yderligere, forudsat at de blev anvendt på alle politikområder, hvor der er et lovgivningsmæssigt engagement mellem EU og medlemsstaterne (bortset fra de fem fonde, der er omfattet af den fælles strategiske ramme, som også inkluderer direkte betalinger til landbrugere og dele af faciliteten for netforbindelser i Europa). På den anden side var visse delegationer enige i Kommissionens forslag, som efter deres opfattelse korrekt støttede bestræbelserne på at opretholde en finanspolitisk disciplin, effektivisere udgifterne på EU-plan og gøre dem mere resultatorienterede samt bidrage til bedre styring i medlemsstaterne.

17. Resultatreserven blev generelt hilst velkommen, selv om visse delegationer rejste tvivl, navnlig om kriterierne for anvendelsen heraf og fordi den indebar en potentiel risiko for, at visse programmer ville miste en del af deres bevilling.
18. Oprettelsen af kategorien "overgangsregioner" blev anfægtet af visse delegationer, navnlig af hensyn til behovet for at koncentrere støtten i de mindst udviklede regioner. Disse delegationer insisterede på, at de normale udfasningsløsninger for de regioner, som forlader det nuværende konvergensmål, ville være tilstrækkelige. Andre anså det for en positiv foranstaltning til at sikre ligebehandling af regioner med tilsvarende forhold. En række delegationer slog til lyd for en fleksibel løsning for hovedstadsregioner.
19. En række delegationer havde vanskeligheder med det foreslåede loft (på 2,5 %). Visse anså dette niveau for højt, mens andre fandt det for lavt. Der blev også udtrykt ønske om en differentiering af loftet som i den nuværende periode, så det bedre afspejler medlemsstaternes absorptionskapacitet. Visse delegationer noterede, at anvendelsen af loftet på 2,5 % af den forventede BNP fører til, at de får tildelt mindre til samhørighedspolitikken i forhold til den nuværende programmeringsperiode, og således kan være i strid med det erklærede behov for at koncentrere ressourcerne i de mindst udviklede regioner og medlemsstater.
20. Visse delegationer tilkendegav, at de ønskede at bevare medfinansieringssatserne på deres nuværende niveau, mens andre støttede de satser, som Kommissionen har foreslået, og nogle få anmodede om, at de blev sænket. Visse delegationer insisterede på, at de nuværende regler om støtteberettigelse for så vidt angår moms, der ikke kan refunderes, bør bevares og anvendes konsekvent på alle fonde, som er omfattet af den fælles strategiske ramme.
21. Visse delegationer var ikke fuldt tilfredse med måden, hvorpå Kommissionen i sine forslag har behandlet spørgsmålet om territorial samhørighed som fastlagt i Lissabontraktaten, og krævede en bedre behandling af regioner og medlemsstater med varige naturbetingede ulemper. Denne bemærkning er også relevant for andre politikområder.

Faciliteten for netforbindelser i Europa

22. Målene, der skal opfyldes med den foreslåede oprettelse af Faciliteten for netforbindelser i Europa, fik generel tilslutning, om end en række delegationer anmodede Kommissionen om flere detaljer.
23. Øremærkningen af 10 mia. EUR i samhørighedsfonden til TEN-T-projekter imødekom visse delegationers betænkeligheder hvad angår dens konsekvenser for fordelingen af samhørighedsmidler og måden, hvorpå de forvaltes.
24. Den forbedrede anvendelse af innovative finansielle instrumenter blev modtaget positivt, om end det blev anført, at der var brug for mere analyse.

Den fælles landbrugspolitik

25. Delegationerne var uenige om budgettets størrelse, idet visse delegationer støttede Kommissionens forslag om at fastfryse udgifterne på 2013-niveauet i nominel værdi, mens andre slog til lyd for en mere restriktiv tilgang til landbrugsrelaterede udgifter.
26. De foreslåede betingelser for konvergens, hvad angår direkte betalinger, i den fælles landbrugspolitik rejste en række spørgsmål. På den ene side fandt visse delegationer, at den foreslåede ordning var for ambitiøs og burde være mere gradvis, mens andre mente, at den var for langsom og ikke sikrede fuld ligebehandling. Adskillige medlemsstater syntes, at Kommissionens forslag fandt den rette balance.
27. Ingen var som sådan imod at gøre de direkte betalinger endnu grønnere, men flere delegationer understregede, at dette skulle foregå på en effektiv måde. Visse delegationer fandt, at arbejdet med grønne tiltag skulle ske under den fælles landbrugspolitik's anden søjle snarere end via direkte betalinger. Visse anlagde det synspunkt, at andelen af direkte betalinger (30 %), der var betinget af grønne tiltag, var for høj, mens nogle få anså den for at være for lav. Mange delegationer anmodede om den rette balance mellem grønnere tiltag og den administrative byrde, som gennemførelsen af denne foranstaltning kunne medføre.

28. Visse delegationer var tilfredse med, at udviklingen af landdistrikterne var blevet medtaget i den fælles strategiske ramme, men satte spørgsmålstegn ved, at det var blevet underlagt makroøkonomisk konditionalitet. Mange delegationer opfordrede Kommissionen til snarest muligt at udarbejde den årlige fordeling pr. medlemsstat af bevillinger til udvikling af landdistrikter.

Den fælles fiskeripolitik

29. Delegationerne så positivt på de generelle principper i den fælles fiskeripolitik. Forslagene var endnu ikke vedtaget af Kommissionen, og der skal arbejdes videre med de nærmere detaljer.

Sikkerhed og medborgerskab

30. Der blev lagt særlig vægt på den store potentielle ekstra gevinst ved EU's indsats inden for sikkerhed og medborgerskab. I den forbindelse pegede nogle delegationer især på behovet for en øget EU-indsats inden for migration, grænser og de eksterne aspekter af EU-politikkerne på dette område.
31. Nogle få delegationer gik i denne forbindelse ikke ind for, at Den Europæiske Tilbagesendelsesfond medtages under Indvandrings- og Asylfonden, især på grund af følgerne for tilgangen til ydre grænser og intern sikkerhed.
32. Visse delegationer rejste også spørgsmålet om civilbeskyttelse, og nogle mente, at hovedansvaret på dette område ligger hos medlemsstaterne og derfor ikke bør være omfattet af EU's budget, medens andre derimod støttede Kommissionens forslag.
33. En række delegationer var ikke enige i, at fødevarerikkerhed og dyre- og plantesundhed anbringes under dette udgiftsområde, og talte for, at de enten flyttes tilbage til udgiftsområde 2 eller anbringes under udgiftsområde 1.

Et globalt Europa

34. Flere delegationer udtrykte tilfredshed med Kommissionens forslag om "Et globalt Europa". De understregede, at Den Europæiske Unions prioriteter, værdier og interesser i verden skal afspejles i EU's budget.
35. En række delegationer støttede en prioritering af, at EU's formelle tilsagn om at anvende 0,7 % af bruttonationalindkomsten (BNI) til officiel udviklingsbistand (ODA) senest i 2015 overholdes. Nogle var dog betænkelige ved, at hele 15 % af EU's samlede ODA-indsats skal komme fra EU's budget og EUF.
36. Med hensyn til instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, især dets panafrikanske komponent, ønskede en række delegationer flere oplysninger.
37. Mange delegationer var enige i det foreslåede anvendelsesområde for partnerskabsinstrumentet, især under hensyn til den stadige udvikling i EU's forbindelser med nogle af de strategiske partnere.
38. Der var delte meninger om behandlingen af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF). En række delegationer støttede Kommissionens forslag om foreløbig ikke at medtage EUF i FFR, medens andre ønskede, at den opføres på budgettet. I den forbindelse blev spørgsmålet om bidragsnøglen for EUF rejst, og nogle insisterede på, at den skal være identisk med den klassiske bidragsnøgle i budgettet, medens andre talte for status quo, som afspejler, at nogle medlemsstater har tættere historiske forbindelser med modtagerlandene.
39. Nogle delegationer gik ind for større fokus på det europæiske naboskabsinstrument og førtiltrædelsesinstrumentet, medens nogle få andre ikke forstod, hvorfor bevillingerne hertil var fastsat til de foreslåede niveauer. I den forbindelse ønskede en række delegationer en bedre balance mellem EU's sydlige og østlige nabolande.

Administration

40. En lang række delegationer hilste Kommissionens forslag om rationalisering af administrationsudgifterne velkommen. De udtrykte tilfredshed med Kommissionens forslag om en nedskæring af personalet med 5 % i alle institutioner, tjenester, agenturer og andre organer. Desuden efterlyste nogle delegationer bedre specifikke løsninger vedrørende et bæredygtigt pensionssystem.
41. Generelt ønskede nogle delegationer, at der gøres en indsats for yderligere at øge effektiviteten i den europæiske offentlige tjeneste.
42. Nogle få delegationer satte spørgsmålstegn ved dette udgiftsområdes struktur. Nogle foreslog også, at alle administrationsudgifter, inkl. udgifter vedrørende agenturer, anbringes under udgiftsområde 5.

Egne indtægter

43. De generelle principper, som ligger til grund for det nye forslag om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter, blev hilst velkommen af et stort flertal af delegationer. Delegationerne værdsatte Kommissionens forenklingsindsats, selv om visse påpegede, at forenkling ikke må gå ud over effektivitet og fairness.
44. Visse delegationer insisterede på behovet for mere information og analyse af de foreslåede nye egne indtægter.

45. Flere delegationer var skeptiske over for indførelsen af en beskatning af finansielle transaktioner, da en sådan kan medføre, at finansielle institutioner og aktiviteter flyttes mellem medlemsstater og til ikke-EU-lande. Visse delegationer meddelte, at de var parate til at se nærmere på betingelserne for indførelsen af denne beskatning. En del af disse kan kun overveje en sådan beskatning på den betingelse, at den anvendes globalt. Andre kan i princippet støtte den, da det kan være et vigtigt redskab til at forhindre fremtidige finanskriser og stoppe forskellige typer uønsket markedspraksis som f.eks. højfrekvenshandel, men de kan ikke støtte, at den bliver en af EU's egne indtægter. Nogle få delegationer så positivt på Kommissionens forslag på dette område.
46. De fleste delegationer så positivt på afskaffelsen af den nuværende egne indtægt fra moms den 31. december 2013.
47. Mange delegationer afholdt sig indtil videre fra at tage stilling til den nye egne indtægt fra moms, da Kommissionens forslag skal undersøges nærmere. Visse delegationer udtrykte bekymring over, at den foreslåede forenkling af beregningsmetoden for den nye egne indtægt fra moms ikke tager tilstrækkeligt hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes momsordninger. Visse delegationer lod sig fortsat ikke overbevise om, at denne ordning vil nedbringe den administrative byrde, og advarede imod skabelsen af yderligere bureaukrati.
48. En række delegationer gik ind for en generaliseret anvendelse af BNI-baserede indtægter sammen med traditionelle egne indtægter i stedet for at skabe nye egne indtægter for derved bedre at kunne sikre en fair, gennemsigtig og enkel ordning.
49. Et flertal af delegationer anførte, at der ikke længere bør findes nogen korrektionsmekanismer. Visse delegationer mente imidlertid, at den foreslåede reform af korrektionsystemet udgjorde et godt, om end utilstrækkeligt skridt i den rigtige retning.

50. Nogle få delegationer anlagde det synspunkt, at hvis en eller anden form for korrektionsmekanisme skal bevares, bør den også komme dem til gavn.
51. På den anden side anså nogle få delegationer det for nødvendigt at forholde sig til problemet med budgetuligevægte på indtægtssiden og bevare en eller anden form for korrektionssystem, idet de mindede om de principper, som Det Europæiske Råd fastlagde i Fontainebleau i 1984, nemlig at *udgiftspolitikken på langt sigt er det vigtigste middel til løsning af problemet med budgetuligevægtene, og at enhver stat, der i forhold til sin relative velstand bærer en for tung budgetbyrde, til sin tid vil kunne opnå en justering.*
52. Visse delegationer tilkendegav, at de var imod Kommissionens forslag om at reducere opkrævningsomkostningerne til traditionelle egne indtægter fra 25 % til 10 %, idet de anførte, at en sådan reduktion ville straffe dem i urimelig grad . På den anden side støttede nogle få andre delegationer Kommissionens argumentation om, at opkrævningsomkostninger på 25 % udgør en "skjult nedsættelse".

Andre forhold

53. Visse delegationer rejste spørgsmålet om de makroøkonomiske antagelser, som Kommissionen har bygget sine forslag på. Disse delegationer foretrak, at man anvender de konkrete vækstdata fra tidligere år - det historiske gennemsnit fra de sidste 10 år - snarere end prognoserne om kommende BNI, idet de anførte, at sådanne prognoser er forbundet med vanskeligheder og fejltagelser. Andre støttede Kommissionen og insisterede navnlig på, at de videnskabeligt baserede metoder, som man var nået til enighed om med medlemsstaterne i forbindelse med andre øvelser, f.eks. det europæiske semester og drøftelserne om samfundets aldring, er nøjagtige.
54. Endelig fandt nogle få delegationer, at Kommissionens forslag skulle undersøges i løbende priser i stedet for i 2011-priser, og at drøftelserne skulle baseres på betalingsbevillinger og ikke kun på forpligtelsesbevillinger.